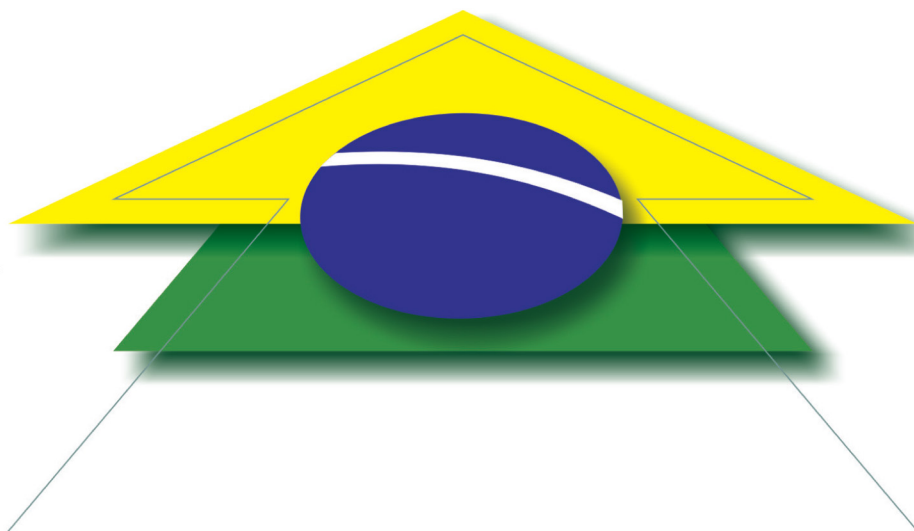




Centro de Estudos da
Consultoria do Senado

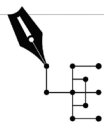
AGENDA *Legislativa*

para o Desenvolvimento Nacional



C. Alexandre A. Rocha *João Bosco B. Bonfim*
Carlos Henrique Tomé *Luís Otávio B. Graça*
Clarita Costa Maia *Luísa Cardoso*
Fernando B. Meneguim *Luiz Renato Vieira*
Fernando Lagares Távora *Marcos Mendes*
Flávia Santinoni Vera *Marcus Peixoto*
Gabrielle Tatith Pereira *Paulo R. A. Viegas*
Gilberto Guerzoni Filho *Paulo Springer Freitas*
Gustavo Taglialegna *Rafael Silveira e Silva*
Jarbas Barbosa *Roberta Assis*
Joanisval Brito Gonçalves *Tarciso Dal Maso Jardim*
João Monlevade *Tatiana Britto*
 Victor Carvalho Pinto

Organizador: Fernando B. Meneguim

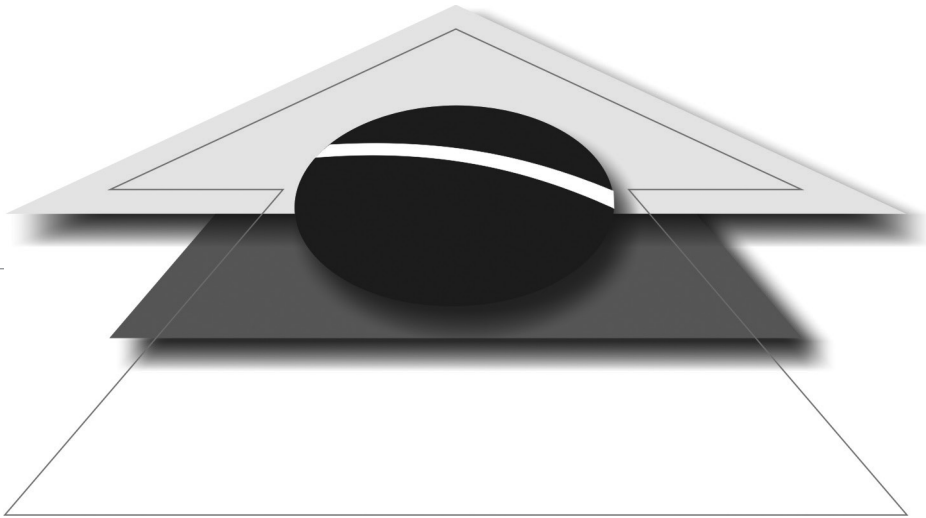


Centro de Estudos da
Consultoria do Senado

AGENDA

Legislativa

para o Desenvolvimento Nacional



C. Alexandre A. Rocha
Carlos Henrique Tomé
Clarita Costa Maia
Fernando B. Meneguim
Fernando Lagares Távora
Flávia Santinoni Vera
Gabrielle Tatith Pereira
Gilberto Guerzoni Filho
Gustavo Taglialegra
Jarbas Barbosa
Joanisval Brito Gonçalves
João Monlevade

João Bosco B. Bonfim
Luís Otávio B. Graça
Luísa Cardoso
Luiz Renato Vieira
Marcos Mendes
Marcus Peixoto
Paulo R. A. Viegas
Paulo Springer Freitas
Rafael Silveira e Silva
Roberta Assis
Tarciso Dal Maso Jardim
Tatiana Britto
Victor Carvalho Pinto

Organizador: Fernando B. Meneguim
Capa: Ana Marusia P. Lima Meneguim

SENADO FEDERAL

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Bruno Dantas – Consultor-Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor-Geral

CENTRO DE ESTUDOS DA CONSULTORIA

Fernando B. Meneguim – Diretor

Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2007, o Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal tem por objetivo aprofundar o entendimento de temas relevantes para a ação parlamentar.

Contato: conlegestudos@senado.gov.br

URL: <http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudos1.html>

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISBN: 978-85-7018-353-8

Agenda legislativa para o desenvolvimento nacional / C. Alexandre A. Rocha [et al.] ; organizador, Fernando B. Meneguim ; capa, Ana Marusia Pinheiro Lima Meneguim. – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

524 p.

1. Política pública, Brasil. 2. Política agrária, Brasil. 3. Política econômica, Brasil. 4. Política social, Brasil. I. Rocha, C. Alexandre A. II. Título.

CDD 320

AGENDA LEGISLATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

A Consultoria Legislativa do Senado Federal promove a publicação de uma coleção de 26 artigos sobre políticas públicas, escritas por consultores legislativos, consultores de orçamento e advogados do Senado. É uma contribuição valiosa para quem queira compreender estes temas tão variados, que se dividem em seis áreas: Agricultura e Meio Ambiente, Infraestrutura, Marcos Legais, Orçamento e Setor Público, Políticas Sociais e Trabalho e Previdência. O começo de uma nova legislatura torna ainda mais oportuno o debate sobre estes temas, tratados com originalidade e forte embasamento no funcionamento do Senado Federal, que os autores conhecem em profundidade pelas próprias circunstâncias funcionais.

Os assuntos fazem parte da pauta legislativa, mas alguns tratam de matéria urgente e polêmica, como o trabalho de Gustavo Taglialegna sobre a reforma do Código Florestal e o de Gilberto Guerzoni sobre a reforma da Previdência Social. Todos os leitores, mas sobretudo os legisladores, têm nesta coletânea uma oportunidade de conhecer reflexões abalizadas e aprofundar seu conhecimento.

Cumprimento os autores pela contribuição e aos editores pela concepção; e agradeço a todos pelo trabalho.

Senador José Sarney
Presidente do Senado Federal

Sumário

PARTE I – AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE

Mudança do clima: desafios ao desenvolvimento

Carlos Henrique Rubens Tomé Silva 11

Ética e pragmatismo: o dilema dos organismos geneticamente modificados (OGM) e o papel do Parlamento

Fernando Lagares Távora 35

Reforma do Código Florestal: busca do equilíbrio entre a agricultura sustentável e a preservação do meio ambiente

Gustavo Henrique Fideles Taglialegra 53

Extensão rural no mundo e no Brasil: descentralização, privatização e financiamento

Marcus Peixoto 65

PARTE II – INFRAESTRUTURA

Agenda legislativa para o setor de transportes

Victor Carvalho Pinto 93

Infraestrutura de transportes em grandes eventos esportivos: Copa do Mundo e Olimpíadas no Brasil

Paulo Roberto Alonso Viegas 119

Do Estatuto da Cidade ao Código de Urbanismo

Victor Carvalho Pinto 145

PARTE III – MARCOS LEGAIS

O controle das parcerias público-privadas

C. Alexandre A. Rocha 163

O poder-dever de revisão das questões de política externa pelo Parlamento

Clarita Costa Maia 177

Consequências do Direito brasileiro para o empreendedorismo

Flávia Santinoni Vera 213

Financiamento de campanhas eleitorais: reflexões e alternativas possíveis para a reforma política

Gabrielle Tatith Pereira 237

O que fazer com nossos espões? Considerações sobre a atividade de inteligência no Brasil

Joanisval Brito Gonçalves 259

Condicionantes impostas pelo Congresso Nacional ao Executivo federal em matéria de celebração de tratados
Tarciso Dal Maso Jardim 281

PARTE IV – ORÇAMENTO E SETOR PÚBLICO

Rateio do FPE: problemas passados e riscos futuros
C. Alexandre A. Rocha 299

Controle jurisdicional do processo legislativo orçamentário
Luís Otávio Barroso da Graça 323

Orçamento da União: instrumento para a igualdade de gênero e para o desenvolvimento
Luísa Cardoso Guedes de Souza
Flávia Santinoni Vera 343

Política de pessoal do Governo Federal: diretrizes para maior produtividade, qualidade, economicidade e igualdade
Marcos Mendes 359

Conselho Monetário Nacional como condicionante da independência do Banco Central
Rafael Silveira e Silva 387

PARTE V – POLÍTICAS SOCIAIS

Desafios para a consolidação do Sistema Único de Saúde
Jarbas Barbosa da Silva Júnior 411

Plano Nacional de Educação 2011-2020: um esboço
João Antônio Cabral de Monlevade 423

Agenda legislativa para a cultura
João Bosco Bezerra Bonfim
Luiz Renato Vieira 437

O programa Bolsa Família – caminhos futuros
Tatiana Britto 449

PARTE VI – TRABALHO E PREVIDÊNCIA

O funcionamento do mercado de trabalho e as políticas públicas para a criação de emprego
Fernando B. Meneguim 469

Entre déficits, injustiças e perdas: a Reforma da Previdência Social no Brasil e seus mitos
Gilberto Guerzoni Filho 483

Salário mínimo e mercado de trabalho no Brasil
Paulo Springer de Freitas 499

Reforma trabalhista: caminhos e descaminhos
Roberta Maria Corrêa de Assis 519

PARTE I
AGRICULTURA E
MEIO AMBIENTE

MUDANÇA DO CLIMA

DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO

CARLOS HENRIQUE RUBENS TOMÉ SILVA

Consultor Legislativo do Senado Federal para as áreas de Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia. Engenheiro Civil (UnB, 1995). Bacharel em Direito (UnB, 2007). Especialista em Geotecnia (UnB, 1997). Especialista em Relações Internacionais (UnB, 2009). Mestrando em Relações Internacionais (UnB).

1. Introdução

O Relatório Stern classifica a mudança global do clima como “a maior e mais abrangente falha de mercado jamais vista”^{1 2}. O Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), afirma que essa é “a questão central do desenvolvimento humano para a nossa geração”³. A complexidade do problema, a abrangência temática das suas causas e consequências, o horizonte temporal das suas implicações e a natureza verdadeiramente global da mudança do clima sugerem que o tema permanecerá nas agendas internacional e doméstica por muitos e muitos anos.

O objetivo deste trabalho é apresentar alguns dos desafios ao desenvolvimento impostos pela mudança global do clima. Mas, o que se deve entender por desenvolvimento? Podemos insistir em um modelo de crescimento que explora de forma predatória os recursos naturais e promove a exclusão social? É possível continuar a considerar a natureza como um obstáculo a ser removido na busca pelo crescimento econômico? E o que é mudança do clima? Quais suas causas e suas consequências? O que tem sido feito e o que é necessário fazer para combatê-la? Quais os custos envolvidos nesse combate e, mais importante, quais os custos da inação?

Segundo a concepção adotada neste artigo, o desenvolvimento consiste numa transformação qualitativa das condições de vida de um povo, que alia viabilidade econômica, sustentabilidade ambiental e justiça social. O simples crescimento econômico induz mudanças meramente quantitativas, normalmente associadas a desigualdades sociais e degradação ambiental. A mudança do clima amplifica a vulnerabilidade de populações carentes e de ecossistemas frágeis. Nesse contexto, as alterações climáticas ameaçam corroer a liberdade e limitar o poder de escolha das pessoas, aspectos fundamentais do conceito de desenvolvimento adotado pelas Nações Unidas⁴.

Este trabalho é composto de quatro itens, além desta breve introdução. No item 2 apresentamos o conceito de desenvolvimento, com base, fundamentalmente, nas concepções de Ignacy Sachs e José Eli da Veiga, além daquelas esboçadas no Relatório Brundtland, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e no Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008, do PNUD.

No item 3, buscamos reunir algumas informações básicas a respeito da mudança global do clima. Para identificar suas causas e consequências, nos valem os Sumários para Formuladores de Políticas que integram o Quarto Relatório de Avaliação (AR4) do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC). Embora publicado em 2007 e alvo de recentes críticas, o AR4/IPCC continua a ser a mais confiável fonte de dados a respeito das alterações climáticas. Nossas considerações sobre os aspectos econômicos da mudança do clima tomam por base o Relatório Stern, publicado em 2006 e que constitui o estudo mais abrangente sobre os custos associados ao fenômeno. Ainda no item 3, apresentamos as linhas gerais dos principais documentos destinados a instituir um regime internacional de mudança do clima: a Convenção-Quadro das Nações Unidas

¹ STERN, 2006a, p. 1.

² Cabe lembrar que a expressão “falha de mercado” é utilizada em situações em que a economia de mercado, por si só, fracassa em alocar os recursos escassos com eficiência e, portanto, não é suficiente para fazer frente a determinado problema. Ou seja, para enfrentar esse desafio, o mundo terá de adotar medidas que, em algum grau, desafiam o paradigma econômico liberal, a economia de mercado.

³ PNUD, 2007, p. 1.

⁴ Idem.

sobre Mudança Global do Clima (CQNUMC) e o Protocolo de Quioto. Além disso, descrevemos brevemente o atual estágio das negociações internacionais para o segundo período de compromisso do Protocolo.

Os principais desafios ao desenvolvimento impostos pelas alterações climáticas são descritos no item 4. Para tanto, utilizamos como fonte básica o Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008, publicado pelo PNUD sob o título *Combater as Alterações Climáticas: Solidariedade Humana num Mundo Dividido*. Finalmente, o item 5 traz algumas considerações finais, na tentativa de ressaltar aspectos que consideramos fundamentais para o enfrentamento da mudança do clima tanto no âmbito da mitigação como no da adaptação, nas esferas internacional e doméstica.

2. Desenvolvimento: viabilidade econômica, sustentabilidade ambiental e justiça social

Na busca por uma definição aceitável do que seja desenvolvimento, alguns extremos devem ser evitados. Em primeiro lugar, ele não pode ser considerado uma “reles ilusão, crença, mito ou manipulação ideológica”⁵. Também não deve ser “amesquinhado como [sinônimo de] crescimento econômico”⁶. Além disso, é preciso encontrar um caminho intermediário “entre o fundamentalismo ecológico e o economicismo arrogante”⁷. Esse caminho do meio, o desenvolvimento sustentável, fundamenta-se em três pilares igualmente importantes: “relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica”⁸.

Há quem defenda o caráter ilusório do desenvolvimento. Alguns dos partidários dessa ideia argumentam que existe pouca – virtualmente nenhuma – mobilidade ascendente na rígida hierarquia da economia capitalista mundial. Poucos países periféricos teriam condições de se tornar emergentes e poucos destes poderiam alcançar o “núcleo orgânico” do sistema, formado pelos países centrais do capitalismo mundial. Desse modo, considerado o acúmulo de riqueza como critério único para o avanço econômico de um número significativo de países rumo ao centro do sistema, o desenvolvimento seria uma ilusão⁹. Entretanto, “por mais convincentes que possam ser alguns desses esforços de desconstrução da ideia de desenvolvimento, nunca chegam a apontar para uma verdadeira alternativa ao desejo coletivo de evolução e progresso”¹⁰.

Por outro lado, reduzir o conceito de desenvolvimento a mero crescimento econômico, normalmente medido apenas em termos de renda *per capita* ou Produto Interno Bruto (PIB), significa ignorar diversas variáveis importantes, como, por exemplo, aquelas relacionadas ao acesso da população a educação e saúde. Forte debate internacional a esse respeito surgiu a partir da constatação de que “o intenso crescimento econômico ocorrido durante a década de 1950 em diversos países semi-industrializados (entre os quais o Brasil) não se traduziu necessariamente em maior acesso de populações pobres a bens materiais e culturais, como ocorrera nos países considerados desenvolvidos”¹¹.

A expressão *desenvolvimento sustentável*, por seu turno, foi cunhada, em 1987, como um “conceito político” e um “conceito amplo para o progresso econômico e social”¹²

⁵ VEIGA, 2008, p. 17.

⁶ Idem, p. 18.

⁷ SACHS, 2002, p. 52.

⁸ Idem, p. 35.

⁹ VEIGA, 2008, pp. 21-22.

¹⁰ Idem, p. 27.

¹¹ Idem, p. 19.

¹² Idem, p. 113.

pelo Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecido como Relatório Brundtland. O que fez surgir essa expressão foi o debate – principalmente americano, na década de 1960 – que polarizou “crescimento econômico” *versus* “preservação ambiental”, temperado pelo temor da explosão demográfica e pelo perigo de guerra nuclear¹³.

Segundo o Relatório Brundtland, desenvolvimento sustentável é aquele que “atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras atenderem também às suas”¹⁴. Para a Comissão, “[n]o mínimo, o desenvolvimento sustentável não deve por em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos”¹⁵. Além disso, afirma o relatório, o desenvolvimento sustentável é, em essência, “um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas”¹⁶.

Desse modo, à ética imperativa da solidariedade com a geração atual (solidariedade sincrônica) somou-se a solidariedade com as gerações futuras (solidariedade diacrônica) e, para alguns, o postulado ético de responsabilidade para com o futuro de todas as espécies¹⁷. O contrato social no qual se baseia a governabilidade de nossa sociedade deve ser complementado por um contrato natural¹⁸.

O desenvolvimento sustentável impõe a explicitação de critérios de sustentabilidades social e ambiental e de viabilidade econômica. Esse tripé define e sustenta o imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras. Apenas as soluções que considerem esses três elementos, isto é, que promovam o crescimento econômico com impactos positivos em termos sociais e ambientais, merecem a denominação de desenvolvimento¹⁹.

O Quadro 1 indica qualitativamente os tipos de impactos — se positivos (+) ou negativos (–) — associados às diversas formas de crescimento.

Embora a expressão *desenvolvimento sustentável* tenha sido cunhada somente em 1987, a abordagem fundamentada na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos foi forjada com a primeira grande conferência internacional sobre meio ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972. Desde então, permanece inalterada e ainda é válida na recomendação da utilização de oito critérios distintos de sustentabilidade parcial: social, cultural, ecológico, ambiental, territorial, econômico, político nacional e político internacional. No que se refere às dimensões ecológica e ambiental, os objetivos de sustentabilidade são: i) preservação do potencial da natureza para a produção de

¹³ Idem, p. 114.

¹⁴ CMMAD, 1991, p. 9.

¹⁵ Idem, p. 48.

¹⁶ Idem, p. 49.

¹⁷ SACHS, 2002, p. 49.

¹⁸ “Volta à natureza! Isto significa: ao contrato exclusivamente social juntar o estabelecimento de um contrato natural de simbiose e de reciprocidade onde a nossa relação com as coisas deixaria domínio e posse pela escuta admirativa, pela reciprocidade, pela contemplação e pelo respeito, onde o conhecimento não mais suporia a propriedade nem a ação a dominação, nem estas os seus resultados ou condições estercorárias. Contrato de armistício na guerra objetiva, contrato de simbiose: o simbiota admite o direito do hospedeiro, enquanto o parasita – nosso estatuto atual – condena à morte aquele que pilha e que habita, sem tomar consciência de que no final condena-se a desaparecer” (SERRES, 1991, p. 51).

¹⁹ SACHS, 2008, p. 36.

Quadro 1 – Impactos associados às formas de crescimento*

	Impactos		
	Econômicos	Sociais	Ecológicos
Crescimento desordenado	+	-	-
Crescimento socialmente benigno	+	+	-
Crescimento ambientalmente sustentável	+	-	+
Desenvolvimento sustentável	+	+	+

* SACHS, 2002, p. 36.

recursos renováveis; ii) limitação do uso de recursos não renováveis; iii) respeito e realce para a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais²⁰.

A partir da publicação do Relatório Brundtland, afirmou-se um intenso processo de legitimação e institucionalização normativa do desenvolvimento sustentável como, simultaneamente, maior desafio e principal objetivo das sociedades contemporâneas²¹.

A vagueza com que foi formulado o conceito parece ser o principal fator para a aceitação do desenvolvimento sustentável como objetivo virtualmente universal. A ideia de conciliar crescimento econômico com sustentabilidade ambiental e justiça social passou, assim, a servir a interesses diversos. “De nova ética do comportamento humano, passando pela proposição de uma revolução ambiental até ser considerado um mecanismo de ajuste da sociedade capitalista (capitalismo *soft*), o desenvolvimento sustentável tornou-se um discurso poderoso promovido por organizações internacionais, empresários e políticos, repercutindo na sociedade civil internacional e na ordem ambiental internacional”²².

A concepção de desenvolvimento sustentável foi em parte encampada pelo PNUD. Em 1990, quando o Programa elaborou o primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano, o crescimento da economia já passara a ser entendido por muitos analistas como apenas um dos elementos de um processo maior, já que seus resultados não se traduzem automaticamente em benefícios para a população. Percebera-se a importância de refletir sobre a natureza do desenvolvimento a que se almejava²³.

De acordo com o PNUD, desenvolvimento refere-se especialmente à possibilidade de as pessoas viverem o tipo de vida que escolheram, e com a provisão dos instrumentos e das oportunidades para fazerem suas escolhas²⁴. Para aprimorar a medição do desenvolvimento segundo esse critério, o Programa instituiu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O IDH é um índice composto que afere a média de metas alcançadas por um país em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável, acesso à educação e condições de vida condignas. Estas dimensões básicas são medidas pela esperança de vida ao nascer, pela alfabetização entre os adultos e pela escolarização combinada nos níveis primário, secundário e superior, bem como pelo PIB *per capita* –

²⁰ Idem, pp. 54 e 85-88.

²¹ VEIGA, 2008, p. 113.

²² RIBEIRO, 2008, p. 113.

²³ VEIGA, 2008, p. 32.

²⁴ Idem, p. 81.

Paridade de Poder de Compra (PIB/PPC). O índice é construído com base em indicadores disponíveis globalmente, usando metodologia simples e transparente, constituindo um importante instrumento para monitorar tendências de longo prazo no desenvolvimento humano. Trata-se de uma alternativa poderosa ao PIB *per capita*, frequentemente utilizado como medida sumária do bem-estar humano²⁵.

Obviamente, o crescimento econômico é um fator de suma importância para o desenvolvimento. Contudo, no crescimento a mudança é quantitativa, enquanto no desenvolvimento ela é qualitativa. Os dois conceitos são intimamente ligados, mas não podem ser considerados sinônimos. As políticas de desenvolvimento devem ser estruturadas por valores que não apenas os da dinâmica econômica²⁶. Embora necessário, o crescimento econômico deve ser socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente, em vez de favorecer a exploração predatória do capital natural²⁷.

Historicamente, o desenvolvimento tem sido uma exceção e não a regra. Ele não é resultado espontâneo da livre interação das forças de mercado. Os “fundamentalistas do mercado” consideram – implicitamente – o desenvolvimento como algo redundante. Ele seria uma decorrência natural do crescimento econômico, graças ao efeito cascata (*trickle-down-effect*). Essa teoria, contudo, seria totalmente inaceitável do ponto de vista ético, até mesmo se funcionasse na prática, o que não é o caso. Num mundo de enormes desigualdades, é absurdo pretender que os ricos precisem acumular ainda mais riqueza, para que os pobres se tornem um pouco menos necessitados. Sob essa ótica, os mercados são apenas mais uma entre as várias instituições que participam do processo de desenvolvimento²⁸.

A conquista do desenvolvimento sustentável é um objetivo que desafia tanto países do Norte como do Sul. Ele requer estratégias complementares entre países ricos e pobres. “Evidentemente, os padrões de consumo no Norte abastado não insustentáveis. O ‘enverdecimento’ do Norte implica uma mudança no estilo de vida, lado a lado com a revitalização dos sistemas tecnológicos. No Sul, a reprodução dos padrões de consumo do Norte em benefício de uma pequena minoria resultou em uma apartação social. Na perspectiva de democratização do desenvolvimento, o paradigma necessita ser completamente mudado”²⁹.

3. Mudança do clima: diagnóstico, perspectivas e soluções

3.1. Mudança climática ou mudança do clima?

Preliminarmente, parece-nos útil distinguir as expressões “mudanças climáticas” e “mudanças do clima”, frequentemente utilizadas como sinônimas. Segundo a CQNUMC, *mudança do clima* significa uma alteração do clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana, que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis³⁰. Para o IPCC, a expressão *mudanças climáticas* refere-se a

²⁵ PNUD, 2007, pp. 227-229.

²⁶ VEIGA, 2008, p. 56.

²⁷ SACHS, 2002, p. 52.

²⁸ VEIGA, 2008, p. 80.

²⁹ SACHS, 2002, p. 58.

³⁰ ONU, 1992, p. 5.

qualquer mudança no clima ocorrida ao longo do tempo, quer se deva à variabilidade natural, quer seja decorrente da atividade humana³¹.

A distinção fundamental reside, portanto, na natureza das causas da alteração das condições do clima: *mudanças climáticas* referem-se a alterações naturais e às provocadas pela ação humana, ao passo que *mudanças do clima* dizem respeito apenas àquelas determinadas, direta ou indiretamente, pelo homem, desconsiderada, portanto, a variabilidade natural.

Basicamente, a variação na radiação solar é a causa natural que interfere no equilíbrio do sistema climático. Entre as causas antrópicas (geradas pelo homem) para essa alteração figuram as mudanças nas concentrações de gases de efeito estufa e de aerossóis na atmosfera e as modificações das propriedades da superfície terrestre³².

3.2. Causas e consequências da mudança do clima

No período de doze anos entre 1995 e 2006, onze deles estão entre os mais quentes desde 1850, quando se iniciou o registro da temperatura da superfície global. A tendência linear de aquecimento ao longo dos últimos 50 anos é quase o dobro da dos últimos 100 anos; ou seja, o aquecimento global é inequívoco e vem ocorrendo segundo um ritmo cada vez mais acelerado. Além do aumento das temperaturas médias globais do ar e dos oceanos, verifica-se o derretimento generalizado de neve e gelo e a elevação do nível médio global do mar³³.

Segundo o Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, o efeito estufa constitui um fenômeno natural pelo qual parcela da energia solar que incide sobre o Planeta é retida pela atmosfera, o que possibilita a manutenção das condições necessárias à vida. Esse processo, no entanto, vem se intensificando perigosamente, devido a modificações na composição da atmosfera causadas por atividades humanas³⁴. As modificações advêm do acúmulo de gases de efeito estufa (GEE)³⁵ desde o início da era industrial, decorrente da queima de combustíveis fósseis, da remoção da cobertura vegetal, da decomposição do lixo e de práticas inadequadas na agricultura e na indústria³⁶.

O Painel avalia que a temperatura média global aumentará entre 1,1°C (limite inferior do cenário mais otimista) e 6,4°C (limite superior do cenário mais pessimista). Em decorrência do aquecimento, o nível dos oceanos poderá subir de 0,18m (limite inferior do cenário mais otimista) a 0,59m (limite superior do cenário mais pessimista). Estima-se que, devido às emissões já realizadas até hoje, ocorreria ainda um aquecimento adicional de 0,6°C ao longo do século XXI³⁷.

O aquecimento global terá reflexos em setores e sistemas diversos, como, por exemplo, os recursos hídricos – inclusive geração de energia –, os ecossistemas, as florestas, a

³¹ IPCC, 2007a, p. 3.

³² Idem, p. 6.

³³ Idem, p. 8.

³⁴ Idem, p. 15.

³⁵ Além do Dióxido de Carbono (CO₂), o Protocolo de Quioto relaciona como gases de efeito estufa o metano (CH₄), o Óxido Nitroso (N₂O), os Hidrofluorcarbonos (HFC), os Perfluorcarbonos (PFC) e o Hexafluoreto de Enxofre (SF₆) (ONU, 1997, p. 23).

³⁶ De acordo com o documento “Mudança do Clima 2007: a Base das Ciências Físicas”, publicado em fevereiro de 2007 pelo IPCC, “os aumentos globais da concentração de dióxido de carbono se devem principalmente ao uso de combustíveis fósseis e à mudança no uso da terra. Já os aumentos da concentração de metano e óxido nítrico são devidos principalmente à agricultura” (IPCC, 2007a, p. 3).

³⁷ IPCC, 2007a, p. 19.

produção de alimentos, os sistemas costeiros, a indústria, as populações humanas e a saúde. Para a América Latina, projeta-se a savanização da Amazônia e o aumento da aridez das regiões semiáridas. Esse processo traz o risco de “perda significativa de biodiversidade” em função da extinção de espécies. “Nas áreas mais secas [da América Latina], prevê-se que a mudança do clima acarrete a salinização e a desertificação de terras agrícolas”³⁸.

Nesse cenário, os países em desenvolvimento são mais vulneráveis à mudança do clima, em função de que (i) os efeitos das mudanças climáticas serão mais intensos no hemisfério sul, onde se concentram as nações menos desenvolvidas e (ii) eles têm menor capacidade – tecnológica, financeira e institucional – de adaptação³⁹.

Mudanças nos padrões de consumo e a adoção de boas práticas gerenciais podem contribuir para a mitigação⁴⁰ das mudanças climáticas em diversos setores. As emissões de GEE podem, no curto e no médio prazos – até 2030, ser estabilizadas ou mesmo reduzidas, mediante melhorias na matriz energética tanto de países desenvolvidos como em desenvolvimento; aumento da eficiência energética; adoção de boas práticas na agropecuária e no setor florestal; gerenciamento adequado dos resíduos sólidos, entre outras ações⁴¹.

3.3. Aspectos econômicos relacionados à mudança do clima

À medida que aumenta o grau de certeza das pesquisas científicas a respeito das consequências das mudanças climáticas, melhora a precisão das análises econômicas nelas baseadas. Aplicando um complexo modelo integrado de avaliação, pesquisadores britânicos concluíram que “o custo total nos próximos dois séculos das mudanças climáticas associadas às emissões com o cenário BAU [*business-as-usual*] implica impactos e riscos que são equivalentes a uma redução média do consumo *per capita* global de, no mínimo, 5%, agora e para sempre”⁴².

O modelo, no entanto, não considera importantes aspectos, como os impactos indiretos das mudanças climáticas no meio ambiente e na saúde, a incidência de cadeias amplificadoras dos efeitos das alterações do clima e a maior intensidade desses efeitos nos países menos desenvolvidos. “A conjugação desses fatores adicionais aumentaria o custo total das mudanças climáticas do cenário de inação BAU para um valor equivalente a uma redução da ordem de 20% no consumo *per capita*, atualmente e no futuro”⁴³.

A simulação indica que os custos de mitigação são significativamente menores que os custos de adaptação. Além disso, quanto mais cedo forem implementadas ações de mitigação das emissões de GEE, menores serão os custos, tanto dessas medidas, como das de adaptação. “Nesse sentido, a mitigação é um investimento altamente produtivo”⁴⁴. Para os pesquisadores, crescimento econômico e redução de emissões não constituem

³⁸ IPCC, 2007b, p. 14.

³⁹ Entende-se por adaptação as iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, art. 2º, I).

⁴⁰ Entende-se por mitigação as mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, art. 2º, VII).

⁴¹ IPCC, 2007c.

⁴² STERN, 2006a, p. 10.

⁴³ Idem, p. 11.

⁴⁴ Idem, p. 11.

alternativas excludentes. Esse falso *tradeoff* pode ser superado por meio da progressiva – embora urgente – descarbonização das economias dos países desenvolvidos e da promoção do crescimento dos países menos desenvolvidos com base em atividades pouco intensivas em carbono⁴⁵.

O aumento de temperatura na Terra tende a gerar modificações na geografia física, induzindo mudanças na geografia humana do planeta, ou seja, em onde e como as pessoas vivem. A estabilização da concentração de GEE entre 500 e 550 ppm⁴⁶ em 2050, o que significaria um aumento suportável de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, “custará, em média, até 2050, cerca de 1% do PIB anual global. Isso é significativo, mas totalmente compatível com o crescimento e desenvolvimento continuados, ao contrário das mudanças climáticas incontroladas, que acabarão por ameaçar significativamente o crescimento”⁴⁷.

Os pesquisadores britânicos concluem que: ainda há tempo para se evitar os piores efeitos da mudança do clima, mas é preciso adotar medidas firmes hoje; a mudança do clima pode ter impactos muito severos sobre o crescimento e o desenvolvimento; os custos da estabilização climática são significativos, mas gerenciáveis; atrasos seriam perigosos e elevariam sobremaneira os custos associados; todos os países devem enfrentar a mudança do clima, e isso não limitará, necessariamente, as aspirações de crescimento tanto dos países ricos, como dos menos desenvolvidos; há várias alternativas disponíveis para reduzir as emissões de GEE, mas são necessárias políticas fortes para que elas sejam adotadas; a mudança do clima demanda ação internacional, baseada no entendimento compartilhado de metas de longo prazo e acordos sobre estruturas normativas para a ação, que deverão contemplar: (i) comércio de emissões, (ii) cooperação tecnológica, (iii) redução do desmatamento e (iv) adaptação⁴⁸.

O Relatório Stern constitui a tentativa mais bem-sucedida de avaliar os efeitos econômicos da mudança do clima. Suas conclusões tiveram forte impacto na comunidade internacional a partir de 2006. A publicação do Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, em 2007, reforçou as preocupações de governos e da sociedade civil organizada em relação à necessidade de aprofundamento dos instrumentos que conformam o regime internacional de mudança global do clima: a CQNUMC e o Protocolo de Quioto.

3.4. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança global do clima e Protocolo de Quioto

As mudanças do clima são alvo de preocupação da comunidade internacional desde a década de 1980. Na época, a Organização das Nações Unidas (ONU) apoiou a criação do IPCC, painel de cientistas de várias especialidades e nacionalidades para procurar definir, em escala mundial, o estado da arte das pesquisas sobre o fenômeno.

O regime internacional de mudança do clima, assim como os regimes internacionais sobre o meio ambiente, tende a ser construído com forte embasamento científico, seguindo a lógica de que a ciência poderia oferecer soluções técnicas necessárias para esses problemas, tanto no que se refere aos danos já causados, quanto ao que concerne

⁴⁵ Idem, pp. 11-12.

⁴⁶ Partes por milhão (ppm) é uma unidade de medida para a razão entre o número de moléculas de GEE e o número total de moléculas de ar seco. Uma concentração de 300 ppm, por exemplo, significa que há 300 moléculas de um GEE por milhão de moléculas de ar seco.

⁴⁷ STERN, 2006a, p. 14.

⁴⁸ STERN, 2006b.

a questões de ordem econômica e financeira, uma vez que grande parte dos processos industriais está diretamente ligada à degradação do meio ambiente e ao crescimento econômico⁴⁹.

A CQNUMC e o Protocolo de Quioto são os dois principais tratados que disciplinam as iniciativas para conter a mudança do clima. Além desses dois textos principais, a Agenda 21, documento internacional de recomendações e metas adotado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio'92, embora não-vinculativo, traçou importante plano de ação para a promoção do desenvolvimento sustentável.

3.4.1. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança global do clima

A CQNUMC é provavelmente o documento internacional mais debatido nos últimos anos, não só pela polêmica que se verificou, desde o início das negociações, por motivos de profundas divergências Norte-Sul – e, também, entre os países desenvolvidos –, mas, sobretudo, pelo impasse a respeito da entrada em vigor do Protocolo adotado na 3ª Reunião das Partes da Convenção, em Quioto, em 1997, que persistiu até novembro de 2004, quando a Rússia ratificou o Protocolo e permitiu sua entrada em vigor (em fevereiro de 2005)⁵⁰.

Entre outras questões, as incertezas científicas introduziram significativas complicações no processo negociador da Convenção. O fator que provocou mais dificuldades foi o custo das medidas que permitiriam desacelerar as mudanças do clima, dividindo os países em três grupos: “os países em desenvolvimento, que esperavam recursos financeiros novos e adicionais e transferência de tecnologia para tomar as medidas que exigem maiores recursos”; os países ricos, principalmente da Comunidade Europeia, “que já haviam progredido na diminuição de emissões e cujos gastos para atingir as primeiras metas sugeridas não pareciam proibitivos”; e outros países ricos, em especial os Estados Unidos da América (EUA) e países produtores de petróleo, “que não viam como possível atingir as metas sugeridas sem sacrifícios econômicos excessivos”. A solução possível foi não mencionar qualquer meta específica de redução de emissões de GEE no texto da CQNUMC. Isso possibilitou que os EUA assinassem a Convenção, mas gerou um impasse que ressurgiu com toda força durante as negociações do Protocolo de Quioto⁵¹.

A CQNUMC consubstancia o acordo político possível na ocasião em que foi debatida. As intensas dificuldades de negociação se refletiram em um texto impreciso e superficial. A Convenção tem como objetivo alcançar “a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático”⁵². A estabilização deverá ser alcançada, de acordo com a Convenção, em prazo que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita a continuidade de desenvolvimento econômico sustentável.

Já nos *consideranda*, a Convenção reconhece que a maior parcela das emissões globais, históricas e atuais, de GEE é originária dos países desenvolvidos, que as emissões *per capita* dos países em desenvolvimento ainda são relativamente baixas e que a parcela

⁴⁹ SIMÕES et. al., 2006, pp. 321-322.

⁵⁰ LAGO, 2007, p. 73.

⁵¹ Idem, pp. 73-74.

⁵² ONU, 1992, p. 6.

de emissões globais originárias dos países em desenvolvimento crescerá para que eles possam satisfazer suas necessidades sociais e de desenvolvimento⁵³.

Com base nessa constatação, ficou estabelecido o fundamental *princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas*. Em decorrência dele, todas as Partes têm a responsabilidade de proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras, e, com base na equidade, “as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e dos seus efeitos”⁵⁴. Posteriormente, a densificação desse princípio permitiu a atribuição, somente aos países desenvolvidos do Anexo I, de metas específicas de redução de emissões de GEE no âmbito do Protocolo de Quioto.

Além dos princípios do *direito ao desenvolvimento sustentável* e da *cooperação internacional*, a Convenção também reconhece o *princípio da precaução*, ao estipular que “quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível”⁵⁵.

A Convenção estabeleceu um compromisso geral de redução da emissão de GEE pelos países desenvolvidos e demais integrantes do Anexo I. Esses países comprometeram-se a adotar políticas nacionais e medidas correspondentes para mitigar a mudança do clima, limitando suas emissões antrópicas de GEE e protegendo e aumentando seus sumidouros e reservatórios desses gases. Isso seria suficiente, segundo o texto do tratado, para demonstrar que os países desenvolvidos estariam “tomando a iniciativa no que se refere a modificar as tendências de mais longo prazo das emissões antrópicas”⁵⁶.

3.4.2. Protocolo de Quioto

Em 1995, em Berlim, foi realizada a 1ª Conferência das Partes (COP-1), encarregada de efetuar a revisão dos compromissos dos países desenvolvidos. As Partes concluíram que o compromisso estipulado, de as suas emissões de GEE voltarem aos níveis de 1990 até o ano 2000, era insuficiente para se atingir o objetivo de longo prazo da Convenção. Adotou-se, então, o Mandato de Berlim, para a elaboração do esboço de um acordo mais taxativo⁵⁷.

Em dezembro de 1997, a COP-3 aprovou o Protocolo de Quioto, tratado que estabelece compromissos e metas concretas obrigatórias de redução das emissões de GEE para os países desenvolvidos. O Protocolo estabelece que eles têm a obrigação de reduzir suas emissões em pelo menos 5% em relação aos níveis de 1990, para o primeiro período de compromisso, entre 2008 e 2012⁵⁸. As metas estabelecidas constituem, mais uma vez, o acordo possível naquela ocasião, embora sejam tímidas e claramente insuficientes para a solução do problema. Apesar disso, representou um importante passo na direção da redução das emissões de GEE.

O Protocolo estabeleceu três mecanismos de flexibilização para implementação das obrigações pelos países com metas de redução, que lhes permitem patrocinar parte

⁵³ Idem, p. 3.

⁵⁴ Idem, pp. 6-7.

⁵⁵ Idem, p. 7.

⁵⁶ Idem, p. 9.

⁵⁷ Idem, p. 2.

⁵⁸ ONU, 1997, p. 6.

da obrigação de diminuição das emissões fora de seu território: Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), Implementação Conjunta (JI) e Comércio de Emissões (ET)⁵⁹. Tais instrumentos foram criticados por atenderem majoritariamente aos interesses dos países desenvolvidos e de alguns países em desenvolvimento, principalmente emergentes, como Brasil, China e Índia.

O Protocolo de Quioto não rendeu muitos frutos, pois seus fundamentos têm caráter mais político que técnico ou econômico. Desde 1997, avançaram os conhecimentos científicos, aprofundaram-se as preocupações da sociedade civil com as mudanças climáticas, retrocedeu o impulso idealista verificado no início da década de 1990, recrudescceu a abordagem realista das questões internacionais a partir dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA e, em 2008, o mundo mergulhou na mais profunda crise econômica em 80 anos. É nesse cenário que transcorrem as negociações para o segundo período de compromisso do Protocolo, com vigência para o período pós-2012.

3.5. Negociações para o Segundo Período de Compromisso do Protocolo de Quioto – o Pós-2012

Está em curso o processo de negociação para o segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto, pós-2012. Na COP-11, em Montreal, em 2005, as tratativas foram definidas, por iniciativa brasileira, segundo dois eixos principais: o trilho da CQNUMC, para os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos que não tenham ratificado o Protocolo de Quioto (ou seja, os EUA), e o trilho do Protocolo de Quioto, para os países desenvolvidos do Anexo I da Convenção.

A COP-13, em Bali, em 2007, destinou-se à elaboração do que se convencionou denominar “mapa do caminho” (*roadmap*) a ser percorrido até que os novos compromissos sejam firmados. A ideia era alcançar um acordo até a realização da COP-15, em Copenhague, em 2009, a fim de que houvesse tempo suficiente para os países ratificarem o seu comprometimento com os novos objetivos.

No que se refere ao trilho da CQNUMC, o principal elemento do mapa do caminho é o Plano de Ação de Bali, que transforma o diálogo sobre cooperação de longo prazo para a plena implementação da Convenção, criado na COP-11, em Montreal, numa negociação que abarca os países em desenvolvimento e os EUA. Seu primeiro desafio, conforme reza o documento aprovado, é o de lograr uma visão comum da ação cooperativa em longo prazo, incluindo uma meta global de reduções de emissão de longo prazo⁶⁰. Uma vez que os norte-americanos resistem fortemente a assumir metas no âmbito do Protocolo de Quioto, constituiu um importante progresso da COP-13 aproximar aquele país das negociações internacionais pelo trilho da Convenção.

Tendo em vista que, segundo o discurso dos países em desenvolvimento, seu principal objetivo é e deve continuar a ser a erradicação da fome e da pobreza, definiu-se que eles não devem assumir metas numéricas específicas e obrigatórias de redução das emissões de GEE, mas conduzir ações de mitigação nacionalmente apropriadas no contexto do desenvolvimento sustentável, apoiadas e possibilitadas por transferência de tecnologia, financiamento e capacitação, de maneira mensurável, reportável e verificável. Além disso, devem ser aprofundados – embora jamais tenham se efetivado satisfatoriamente – os

⁵⁹ ONU, 1997.

⁶⁰ RICUPERO, 2008, p. 55.

mecanismos previstos na CQNUMC, em especial a cooperação técnica internacional, o aporte de recursos financeiros e a transferência de tecnologia.

Já no trilho do Protocolo de Quioto, iniciaram-se negociações para o estabelecimento de novas metas – mais ambiciosas – de emissões dos países do Anexo I. Como resultado de Bali, “as emissões globais terão de atingir seu pico dentro de dez a 15 anos e, a partir de então, declinar até chegar, em 2050, a patamar bem abaixo da metade dos níveis de 2000. Para isso, os desenvolvidos devem, até 2020, diminuir as emissões entre 25% e 40% abaixo dos níveis de 1990”⁶¹. O grande desafio que se coloca para a comunidade internacional é fazer valer essas metas mais ambiciosas, uma vez que, mesmo tímidos e insuficientes, os objetivos do Protocolo de Quioto jamais se concretizaram.

Para o Brasil, “o Plano de Ação de Bali foi uma dupla vitória: trouxe os Estados Unidos formalmente às negociações sobre o futuro do regime e consolidou politicamente o compromisso dos países em desenvolvimento com atividades de mitigação”. Além disso, “o Brasil atuou para fortalecer o regime sob a Convenção-Quadro e o Protocolo de Quioto, diante de tentativas de solapar os instrumentos legais e abrir processos negociadores novos e/ou paralelos. Ao início da Conferência, alguns aventaram até estabelecer um mandato amplo para a revisão total do arcabouço jurídico existente – retrocesso institucional e jurídico incompatível com a urgência do problema da mudança do clima e inaceitável para o Brasil. Delegações dos países desenvolvidos adotaram atitudes restritivas que contribuíram para impasses negociadores em áreas sensíveis como desmatamento, tecnologia e obrigações de informação de países em desenvolvimento, os quais foram, entretanto, superados”⁶².

A COP-15, realizada em Copenhague, entre 7 e 19 de dezembro de 2009, avançou pouco em relação aos objetivos estabelecidos no Plano de Ação de Bali. O impasse a que se chegou nas negociações não permitiu um novo acordo vinculante para os países em desenvolvimento, pelo trilho da Convenção, tampouco para os desenvolvidos, pelo trilho do Protocolo. Entretanto, os países emergentes – Brasil, África do Sul, Índia e China, grupo que se convencionou denominar BASIC – e os EUA elaboraram o texto de um Acordo que tinha a pretensão de nortear as negociações sobre o regime internacional do clima. O texto, chamado Acordo de Copenhague, não logrou atingir ampla aceitação durante a Conferência. A COP-15 apenas “*tomou nota*” do Acordo, razão pela qual ele não constitui um documento oficial da Conferência das Partes e, portanto, não vincula os países membros, embora vários outros Estados já tenham declarado sua adesão.

O Acordo reconhece que a mudança global do clima é um dos maiores desafios da humanidade e reafirma a forte vontade política dos signatários para combater urgentemente o problema, de acordo com o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e conforme as respectivas capacidades dos Estados. Assumindo o compromisso de buscar limitar o aumento da temperatura média global a 2°C, as partes reafirmam sua disposição para a cooperação de longo prazo⁶³.

Evitando citar metas específicas de redução de emissões, o Acordo refere-se apenas a cortes profundos nas emissões globais de GEE, de acordo com a ciência e conforme disposto no Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, no intuito de limitar o aquecimento a 2°C. O Acordo também refere-se vagamente à necessidade de atingir o pico dessas

⁶¹ Idem, p. 55.

⁶² VARGAS, 2008.

⁶³ COP-15, p. 5.

emissões o mais cedo possível, não determinando nenhuma data para que isso ocorra⁶⁴. As ações de mitigação nacionalmente apropriadas têm base voluntária e deverão ser mensuráveis, reportáveis e verificáveis em âmbito internacional, em conformidade com padrões adotados pela Conferência das Partes.

Além disso, o Acordo reconhece a importância da cooperação para implementar ações de adaptação, voltadas para reduzir a vulnerabilidade e aprimorar a resiliência nos países em desenvolvimento, especialmente naqueles particularmente vulneráveis, como países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares e os países da África⁶⁵.

Há uma diferença marcante a ser notada entre as lógicas do Protocolo de Quioto e do Acordo de Copenhague. O primeiro está fundado em uma abordagem *top-down* (de cima para baixo), segundo a qual os compromissos assumidos pelos países no plano internacional devem ser internalizados nacionalmente. Já o Acordo de Copenhague privilegia uma abordagem *bottom-up* (de baixo para cima), pela qual as iniciativas nacionais voluntárias (sustentadas por mecanismos de mercado e adotadas de modo mensurável, verificável e reportável) devem servir de base para a avaliação dos esforços nacionais de mitigação das emissões de GEE.

Embora o Brasil tenha participado ativamente da formulação do Acordo de Copenhague, continua a defender e a acreditar na atualização do Protocolo de Quioto, como forma mais eficaz de combate às mudanças climáticas, em conformidade com o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Além da questão da mitigação, a conformação do regime de mudança do clima pós-2012 deve enfrentar também a necessidade de adaptação aos efeitos das alterações do clima. Se as soluções para a mitigação são necessariamente globais, as ações de adaptação são, por natureza, locais. Entretanto, ainda não foi equacionada a forma como ocorrerá a ajuda dos países desenvolvidos – historicamente responsáveis pela grande maioria das emissões de GEE – aos países em desenvolvimento – mais afetados pelos impactos das mudanças climáticas.

O atual impasse nas discussões se deve à polarização que se verifica entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, com acusações de parte a parte: países desenvolvidos são acusados de quererem criar as condições para perpetuar e mesmo aumentar a distância entre ricos e pobres; países em desenvolvimento são acusados de fazerem reivindicações abusivas e não quererem assumir sua parcela de responsabilidade no combate às mudanças climáticas. No meio do caminho ficam os países ditos emergentes, historicamente pouco responsáveis pelas emissões de GEE, mas que aparecem como alguns dos maiores emissores da atualidade.

4. Desafios para o desenvolvimento

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008, elaborado pelo PNUD, a mudança global do clima é a questão central do desenvolvimento humano para a nossa geração. O fenômeno ameaça corroer a liberdade e limitar o poder de escolha das pessoas, aspectos fundamentais do conceito de desenvolvimento adotado pelas Nações Unidas. Os primeiros sinais de alerta já são perceptíveis, mas passam despercebidos nos mercados financeiros e nos valores do PIB das nações. O perigo é que, no futuro, o mundo fique estagnado e, depois, sofra um retrocesso no progresso

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Idem, p. 6.

alcançado ao longo de décadas, não só na redução da pobreza extrema, mas também na saúde, na nutrição, na educação e em várias outras áreas⁶⁶.

Os pobres sofrem – e continuarão a sofrer – as consequências mais graves da mudança do clima. O combate à pobreza e à desigualdade hoje, bem como aos riscos catastróficos no futuro, constituem um forte fundamento racional para uma ação urgente. Infelizmente, os pobres e as gerações futuras constituem dois grupos de eleitores com pouca voz política. Embora o desafio seja significativo, há meios financeiros e tecnológicos disponíveis para evitar o pior. Se falharmos na solução deste problema será porque fomos incapazes de fomentar a vontade política de cooperar. Tal resultado representaria não apenas falta de criatividade e liderança políticas, mas seria também uma falha moral em escala sem paralelo na história da humanidade⁶⁷.

O debate público nas nações ricas enfatiza cada vez mais a ameaça do aumento de emissões de GEE em países em desenvolvimento – em especial nos emergentes, como Brasil, China e Índia. A ameaça existe, mas isso não pode obscurecer a questão principal. As nações ricas e seus cidadãos são os responsáveis pela maior parcela do volume de GEE acumulados na atmosfera desde o início da revolução industrial. Os padrões de produção e consumo – em especial de energia – nessas nações são insustentáveis e, caso reproduzidos para a maioria da população mundial, excederiam em várias vezes a quantidade de recursos disponíveis no planeta. Entretanto, os países pobres e seus cidadãos pagarão o preço mais alto da mudança do clima⁶⁸.

As questões impostas pela mudança do clima são altamente complexas. O ponto de partida para enfrentá-las é distinguir três dimensões inerentes ao problema: (i) a inércia do sistema climático e o efeito cumulativo das emissões de GEE; (ii) a necessidade urgente de ação; e (iii) a escala global da mudança do clima.

Após emitidos, os GEE permanecem por vários – alguns por centenas de – anos na atmosfera, agravando o efeito estufa e contribuindo para o aquecimento global. Os aumentos de temperatura experimentados hoje são fruto das emissões passadas e as emissões de hoje afetarão o clima por décadas. Mesmo medidas rigorosas de controle e redução de emissões hoje não induzirão mudanças significativas nas temperaturas pelos próximos vinte anos ou mais. Em razão disso, o principal problema associado à inércia do sistema climático refere-se ao estímulo à ação política. A atual geração de líderes políticos não tem condições de resolver o problema climático, pois é necessário seguir uma via sustentável de emissões durante décadas, não apenas anos⁶⁹.

Tem-se, no entanto, a possibilidade de iniciar esse processo. Essa é uma necessidade urgente e que deve ser mantida de modo contínuo ao longo do tempo. Ao contrário do que pode ocorrer em outros temas, deixar de agir hoje não constitui uma omissão inofensiva ou uma opção estratégica inteligente; implica permitir que os GEE continuem a se acumular na atmosfera, agravando cada vez mais a mudança do clima⁷⁰.

Além disso, trata-se de um problema eminentemente global. O efeito das emissões de GEE independe do país de onde elas se originam. Por outro lado, nenhum país pode, por mais rico e poderoso que seja, solucionar sozinho o problema da mudança do clima.

⁶⁶ PNUD, 2007, p. 1.

⁶⁷ Idem, p. 2.

⁶⁸ Idem, p. 3.

⁶⁹ Idem, p. 4.

⁷⁰ Idem, pp. 4-5.

A cooperação internacional é, portanto, imprescindível para lidar com a redução das emissões de GEE⁷¹. Embora a adaptação aos efeitos da mudança do clima requeira ações eminentemente locais, a cooperação internacional também se impõe nesse campo. Na grande maioria dos casos, os países em desenvolvimento – em especial os mais vulneráveis – não têm condições financeiras e tecnológicas para fazer frente aos impactos da mudança do clima e, portanto, dependem da cooperação internacional para enfrentar as consequências de um problema para o qual pouco contribuíram.

Um dos desafios fundamentais para o enfrentamento da mudança do clima é, portanto, compatibilizar o ciclo político com o ciclo do carbono. Ou seja, incorporar à ação política atual a preocupação com os efeitos centenários da acumulação de GEE na atmosfera terrestre. Isso precisa ocorrer tanto em escala internacional como no âmbito doméstico. Nesses dois níveis serão necessárias lideranças corajosas, com capacidade de harmonizar os vários interesses em conflito na sociedade e na comunidade internacional, a fim de conduzir a economia para um caminho sustentável em termos de emissões de GEE⁷².

Na esfera internacional, o PNUD estima que, para evitar alterações climáticas perigosas, será necessário que as nações ricas reduzam as suas emissões em pelo menos 80%, com reduções de 30% em 2020. As emissões dos países em desenvolvimento deverão ter um máximo próximo de 2020, com reduções de 20% até 2050. Isso permitiria a estabilização da concentração de GEE na atmosfera em níveis que dariam 50% de chance de limitar o aquecimento global a 2°C. A meta é severa, mas possível. Entre o momento da publicação do Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 e o ano de 2030, o custo médio anual das medidas necessárias chegaria a 1,6% do PIB. Não se trata, obviamente, de um investimento insignificante, mas representa menos de 2/3 dos gastos militares globais. É preciso lembrar, também, que segundo o Relatório Stern, de 2006, o custo da inação pode chegar a 20% do PIB mundial⁷³. Desse modo, enfrentar as mudanças climáticas pode sair caro, mas não fazer nada traria prejuízos imensamente superiores.

A vulnerabilidade à mudança do clima está distribuída desigualmente. As alterações climáticas aumentam ainda mais os riscos a que estão submetidas as populações mais pobres. O aumento da intensidade e da frequência de eventos climáticos extremos – como secas, inundações e tempestades tropicais – mina a produtividade e desgasta as capacidades humanas. Além disso, as estratégias para lidar com os riscos climáticos podem reforçar a privação de várias maneiras. Por exemplo, para minimizar os riscos, os produtores que vivem em áreas sujeitas a secas renunciam, muitas vezes, a cultivos agrícolas mais rentáveis, preferindo variedades com retornos econômicos mais baixos, porém mais resistentes à baixa umidade⁷⁴.

De acordo com o PNUD, há cinco mecanismos pelos quais as mudanças do clima poderão prejudicar sensivelmente o desenvolvimento humano: (i) perdas na produção agrícola e insegurança alimentar; (ii) redução da disponibilidade de água e estresse hídrico; (iii) aumento da frequência e da intensidade de inundações – inclusive pelo aumento do nível dos oceanos – e outros eventos climáticos extremos, como secas e tempestades tropicais; (iv) danos a ecossistemas e perda de biodiversidade; e (v) perigos para a saúde humana, tanto pelo recrudescimento de doenças tropicais como pela limitada capacidade de resposta dos sistemas de saúde nos países pobres, justamente os mais

⁷¹ Idem, p. 5.

⁷² Idem.

⁷³ Idem, pp. 7-8.

⁷⁴ Idem, p. 8.

vulneráveis. Certamente, nenhum desses cinco fatores avançará de modo isolado. Eles irão interagir com processos sociais, econômicos e ecológicos mais amplos, que moldam as oportunidades para o desenvolvimento humano⁷⁵.

5. Considerações finais e recomendações

No âmbito internacional, as negociações pouco avançaram no estabelecimento de compromissos obrigatórios de redução de emissões de GEE. Após o entusiasmo geral com as soluções multilaterais para os problemas globais, desencadeado na década de 1990 com o fim da Guerra Fria, o mundo se viu novamente afogado em questões geopolíticas e de segurança internacional a partir de setembro de 2001, com os ataques terroristas aos EUA. A formação do regime internacional de mudança do clima está historicamente inserida nessa lógica. A CQNUMC e o Protocolo de Quioto, duas importantes iniciativas multilaterais, foram lançados em 1992 e 1997, respectivamente. Adotando uma postura unilateral e temendo que as metas de redução das emissões de GEE prejudicassem a competitividade da economia norte-americana, o governo do Presidente George W. Bush se retirou do Protocolo de Quioto, enfraquecendo sobremaneira o regime. Atualmente, as negociações enfrentam um impasse, com a polarização do debate entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Enquanto isso, GEE se acumulam na atmosfera, agravando gradativamente a mudança do clima.

No âmbito doméstico, a questão é ainda mais grave. Praticamente todos os países – desenvolvidos, emergentes e em desenvolvimento – aumentaram drasticamente suas emissões de GEE. Apenas o Reino Unido, a Alemanha e os países que enfrentaram o colapso da antiga União Soviética (estes em virtude do forte desaquecimento de suas economias) reduziram suas emissões em relação a 1990, ano-base do Protocolo de Quioto. Uma via de emissões globais sustentável só terá significado se se traduzir em estratégias nacionais práticas, ou seja, quando forem estabelecidos objetivos nacionais realistas, coordenados com os objetivos globais de mitigação. Definir objetivos ambiciosos de redução de emissões é um primeiro passo importante; transformar esses objetivos em ações efetivas, entretanto, é politicamente mais desafiador⁷⁶.

Há diversas formas de estimular os esforços de **mitigação**. As causas antrópicas da mudança do clima estão relacionadas à produção e ao consumo de energia, às mudanças de uso do solo (desmatamento e queimadas), ao gerenciamento inadequado de resíduos sólidos (lixo) e a práticas insustentáveis na indústria e na agropecuária.

O estímulo econômico à redução das emissões de GEE passa, necessariamente, pela incorporação do preço do carbono aos custos de produção. Com efeito, o impacto do processo produtivo sobre o meio ambiente não é levado em conta no cálculo do custo dos bens e serviços produzidos. Em jargão econômico, esse custo indireto constitui uma externalidade ambiental. A emissão de GEE e outros poluentes por uma usina termelétrica, por exemplo, é considerada uma externalidade ambiental e, como tal, não compõe o preço da energia elétrica produzida por essa usina. O dano ambiental provocado pelo agente privado que opera a usina será pago por toda a sociedade.

Ignorar esses custos ambientais mantém artificialmente a competitividade da energia produzida com a queima de combustíveis fósseis, em detrimento da produzida a partir de fontes renováveis. A integração dos custos ambientais ao custo de produção da

⁷⁵ Idem, pp. 9-10.

⁷⁶ Idem, p. 10.

energia elétrica melhoraria muito a competitividade da energia eólica e da energia solar. Entretanto, é praticamente inexistente o debate nacional a respeito desse assunto, em especial após a euforia provocada pela descoberta de enormes reservas de petróleo na camada pré-sal.

Há basicamente dois modos de atribuir um preço ao carbono. O primeiro é tributar diretamente as emissões de GEE. Para evitar o aumento da carga tributária, isso deveria ocorrer por meio de uma reforma tributária que sobretaxasse as atividades poluidoras e desonerasse aquelas que não emitam ou emitam poucos GEE. Além disso, essa transferência de carga tributária para as atividades mais poluidoras deveria dar-se gradualmente, de modo a fornecer aos investidores e aos mercados uma estrutura clara e previsível para o planejamento dos investimentos futuros. A segunda opção é “limitar e negociar” (*cap and trade*). Nesse caso, o governo define um limite geral de emissões e distribui quotas de emissão negociáveis. Aqueles que conseguirem emitir menos que o permitido, poderão negociar no mercado as quotas excedentes, que serão adquiridas por aqueles que ultrapassarem o limite para as suas emissões⁷⁷.

Os mercados de carbono são importantes na transição para uma economia de baixo carbono, mas não são suficientes. O papel regulador do Estado e o seu apoio ao desenvolvimento de tecnologias pouco intensivas em carbono também são decisivos. Vários são os campos em que o Estado pode e deve assumir as suas responsabilidades: estímulo ao uso de energias renováveis; incentivos a programas de eficiência energética; investimento em transporte público de qualidade; desenvolvimento de tecnologias específicas, como Captura e Armazenamento de Carbono (*Carbon Capture and Storage – CCS*); e controle do desmatamento (mais importante fonte de emissões no caso brasileiro); entre outras⁷⁸.

Na esfera internacional, o Estado deve defender a remoção de subsídios a indústrias ineficientes do ponto de vista de emissões de GEE e a eliminação de taxas de importação incidentes sobre bens e serviços pouco intensivos em carbono. O caso da taxa de importação de etanol brasileiro é emblemático. A remoção das taxas de importação sobre esse combustível renovável não apenas beneficiaria o Brasil, mas contribuiria sobremaneira para a mitigação da mudança do clima. Além disso, a cooperação internacional – para a transferência de tecnologias limpas e de recursos financeiros novos e adicionais – contribuiria para aumentar os níveis de eficiência nos países em desenvolvimento, a fim de evitar que estes sigam o mesmo padrão insustentável de desenvolvimento trilhado pelos países atualmente desenvolvidos⁷⁹.

Em virtude da inércia dos sistemas climáticos⁸⁰, mesmo os mais diligentes e eficazes esforços de mitigação não seriam capazes de evitar as consequências da mudança do clima. Ainda que as emissões de GEE cessassem imediatamente e por completo, o que obviamente não ocorrerá, as temperaturas médias do planeta subiriam 0,6°C até 2100⁸¹. Assim, mostra-se imprescindível estabelecer e implementar estratégias de **adaptação** aos efeitos das alterações climáticas. Vale lembrar a dupla injustiça da mudança global do clima: os países pobres, justamente aqueles que têm menor capacidade institucional e menos recursos financeiros e tecnológicos para fazer frente à mudança do clima, serão os mais afetados pelas consequências desse fenômeno, para o qual pouco contribuíram.

⁷⁷ Idem, p. 11.

⁷⁸ Idem, pp. 11-13.

⁷⁹ Idem, p. 12.

⁸⁰ Conforme visto no Item 4.

⁸¹ IPCC, 2007a, p. 19

Mais uma vez, assume especial importância a cooperação internacional para a construção de capacidades nos países em desenvolvimento e para a transferência de recursos financeiros novos e adicionais e de tecnologias limpas dos países ricos para os pobres.

Essa desigualdade se reproduz em âmbito nacional. As regiões que sofreram os efeitos mais intensos da mudança do clima são a Nordeste e a Norte. O aumento da aridez agravará processos de desertificação no Nordeste e provocará a savanização de parte da floresta amazônica, justamente onde moram os brasileiros mais necessitados. Assim como na escala global, também no Brasil a mudança do clima intensificará processos migratórios das regiões mais pobres – e mais afetadas pelas alterações climáticas – para o “sul” do país, provocando inchaço ainda maior das periferias das grandes cidades, com todos os efeitos negativos associados.

Assim como as estratégias de mitigação, as de adaptação precisam ser consideradas em todos os aspectos do planejamento nacional e incorporadas a todas as políticas públicas pertinentes, a fim de reduzir o impacto da mudança do clima sobre as populações mais vulneráveis. Dentre os aspectos pertinentes para a adaptação, destacam-se, entre outros:

- Produção agrícola e segurança alimentar: desenvolver tecnologias adequadas e variedades vegetais e animais resistentes às novas condições climáticas;
- Abastecimento de água e segurança hídrica: gerenciar a oferta e a demanda de água e reduzir o desperdício;
- Infraestrutura: levar em consideração as novas condições climáticas quando da implantação de obras de infraestrutura, como portos e usinas hidrelétricas, por exemplo, e avaliar a necessidade de construção de estruturas de contenção do oceano nas zonas costeiras;
- Saúde: melhorar a capacidade de atendimento dos sistemas de saúde ante o agravamento de doenças tropicais, como malária e dengue;
- Fortalecimento institucional: melhorar a capacidade de resposta do Estado – em especial a Defesa Civil – em caso de eventos climáticos extremos, como secas e inundações, que serão cada vez mais intensos e frequentes.

No intuito de articular as ações necessárias para a mitigação e a adaptação à mudança do clima, foi editada a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que *Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências*. A Lei apresenta definições, princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos e instrumentos institucionais da Política. Entre os instrumentos mais importantes, figuram o Plano Nacional de Mudança do Clima⁸² e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, instituído pela Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009⁸³.

A PNMC é muito recente e ainda não se pode verificar seus resultados práticos. Embora o art. 11 determine que “os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima”, a Lei parece carecer de mecanismos que imponham a sua aplicação.

⁸² Disponível em <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=141&idConteudo=7466> (Acesso em 14/9/2010).

⁸³ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12114.htm (Acesso em 14/9/2010).

A PNMC foi apreciada pelo Congresso com extrema agilidade, em virtude da iminente participação brasileira na COP-15. Preocupado com as pressões internacionais para que países emergentes assumissem metas obrigatórias de redução de emissões de GEE, o Governo articulou a votação urgente da Política, a fim de demonstrar seu empenho na luta contra a mudança do clima naquela Conferência das Partes. A maior inovação da Lei foi introduzida no Senado Federal e está consubstanciada no art. 12. Segundo o dispositivo, o País adotará o compromisso nacional voluntário de conduzir ações de mitigação das emissões de GEE, com vistas em reduzir entre 36,1% e 38,9% suas emissões projetadas até 2020. Por emissões projetadas, entenda-se as decorrentes da trajetória de desenvolvimento caso nenhuma medida adicional fosse tomada em relação às emissões de GEE. De acordo com o parágrafo único do mesmo artigo, a projeção das emissões para 2020 e o detalhamento das ações para alcançar esse objetivo serão dispostos por decreto, tendo por base o segundo Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal, a ser concluído em 2010.

Um último aspecto a salientar refere-se à reforma do Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965), em pauta no Congresso Nacional. Um das principais propostas dessa reforma consiste na redução das áreas de preservação permanente (APP) e reserva legal. As APP possuem a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas⁸⁴. Tais atributos justificam a sua proteção integral, ou seja, a vedação de toda e qualquer supressão vegetal, exceto em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto⁸⁵. Já a reserva legal destina-se ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas⁸⁶. Sua vegetação não pode ser suprimida, apenas utilizada sob regime de manejo florestal sustentável⁸⁷.

Acreditamos que a redução das referidas áreas induzirá um forte movimento de remoção da vegetação – principalmente na Amazônia, o que aumentará muito as emissões nacionais de GEE. Considerando que as principais fontes de emissões, no caso brasileiro, são o desmatamento e as queimadas, estimular a supressão vegetal na Amazônia contradiz os objetivos declarados na PNMC e vai na contramão dos esforços mundiais de contenção da mudança do clima. Além disso, a reforma da legislação nos termos em que está proposta produzirá perda de biodiversidade e poderá prejudicar sobremaneira as condições de vida dos habitantes da floresta. Nenhum crescimento econômico resultante dessa medida poderia, portanto, ser classificado como desenvolvimento, segundo a concepção adotada neste trabalho.

Referências bibliográficas

BRASIL (1965). **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em 6 ago 2008.

⁸⁴ Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, art. 1º, § 2º, II.

⁸⁵ Idem, art. 4º.

⁸⁶ Idem, art. 1º, § 2º, III.

⁸⁷ Idem, art. 16, § 2º.

_____. (2009). **Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12114.htm>. Acesso em 14 set 2010.

_____. (2009). **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm>. Acesso em 14 set 2010.

CMMAD (1991) – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum** (2ª Ed.). Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas (430 p.).

COP-15 (2009) – 15ª Conferência das Partes. **Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009 – Addendum – Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its fifteenth session**. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>>. Acesso em 14 set 2010.

IPCC (2007a). **Mudança do Clima 2007: a Base das Ciências Físicas**. Sumário para os Formuladores de Políticas e Contribuição do Grupo de Trabalho I para o Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0015/15130.pdf>. Acesso em 14 set 2010.

IPCC (2007b). **Mudança do Clima 2007: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade à Mudança do Clima**. Sumário para os Formuladores de Políticas e Contribuição do Grupo de Trabalho II ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0015/15131.pdf>. Acesso em 14 set 2008.

IPCC (2007c). **Mudança do Clima 2007: Mitigação da Mudança do Clima**. Sumário para os Formuladores de Políticas e Contribuição do Grupo de Trabalho III ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0024/24520.pdf>. Acesso em 14 set 2008.

LAGO, A. A. C. do (2007). **Estocolmo, Rio, Joanesburgo – O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2007 (276 p.).

ONU (1992). **Organização das Nações Unidas: Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0005/5390.pdf>. Acesso em 14 set 2008.

ONU (1997). Organização das Nações Unidas: **Protocolo de Quioto**. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf>. Acesso em 14 set 2008.

PNUD (2007) – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 – Combater as Alterações Climáticas: Solidariedade num Mundo Dividido**. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_PT_complete.pdf>. Acesso em 14 set 2010.

RIBEIRO, W. C. (2008) **A Ordem Ambiental Internacional** (2ª Ed.). São Paulo: Editora Contexto (176 p.).

RICUPERO, R. (2008). **De Bali a Copenhague: o futuro do regime internacional sobre mudança do clima**. Política Externa. v. 16, nº 4, pp. 51-64.

SACHS, I. (2002) **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável** (4ª Ed.). Rio de Janeiro: Garamond (96 p.).

SACHS, I. (2008) **Desenvolvimento: Incluyente, Sustentável, Sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond (152 p.).

SERRES, M. (1991) **O Contrato Natural**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira (142 p.).

SIMÕES, A. C. A. et. al. (2006). **Regime Internacional de Mudanças Climáticas: Mecanismos Econômicos e Cooperação Internacional**. In: DALLARI, P. B. de A. (Coord.) Temas Contemporâneos de Relações Internacionais. São Paulo: Lex Editora, 2006. pp. 307-351.

STERN, N. (2006a). **Aspectos Econômicos das Mudanças Climáticas** – Sumário Executivo. Disponível em: <[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/148906b_LONG_Executive_Summary_PORTUGUESE_\(BRAZIL\).pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/148906b_LONG_Executive_Summary_PORTUGUESE_(BRAZIL).pdf)>. Acesso em 14 set 2010.

_____ (2006b). **The Economics of Climate Change – Summary of Conclusions**. Disponível em: < http://www.hm-treasury.gov.uk/media/3/2/Summary_of_Conclusions.pdf>. Acesso em 6 ago 2008.

VARGAS, E. V. (2008). **A Mudança do Clima na Perspectiva do Brasil**. Revista Interesse Nacional. Ano 1, Edição 1, Abr a Jun 2008. pp. 45-55. Disponível em: http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=14 (Acesso em 1º de abril de 2009).

VEIGA, J. E. da. (2008) **Desenvolvimento Sustentável: O Desafio do Século XXI** (3ª Ed.). Rio de Janeiro: Garamond (220 p.).

ÉTICA E PRAGMATISMO

O DILEMA DOS ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS (OGM) E O PAPEL DO PARLAMENTO*

FERNANDO LAGARES TÁVORA

Engenheiro Civil e Mestre em Economia do Setor Público, pela Universidade de Brasília, Brasil. *Ingenieur (Ir.), MSc in Management, Economics and Consumer Studies*, pela *Wageningen University*, Holanda. Consultor Legislativo do Senado Federal. *E-mail: tavora@senado.gov.br*

*Versão revisada do trabalho "The adoption of Genetically Modified Organism (GMO) on crops: ethics versus pragmatism", elaborado pelo autor no curso Food Ethics do Programa *MSc Programme Management, Economics and Consumer Studies*, promovido pela Universidade de Wageningen, na Holanda.

1. Introdução⁸⁸

O presente trabalho estuda a possibilidade de criação de um tributo a incidir sobre organismos geneticamente modificados (OGM) ou, alternativamente/complementarmente, de alocação orçamentária para constituição de um fundo. Os recursos financeiros obtidos seriam usados em caso de perdas inesperadas decorrentes de plantio de organismos transgênicos ou, ainda, para o fomento da preservação ambiental (por exemplo, combate à perda de diversidade de espécies).

Para enfrentar a controvérsia que envolve a utilização de OGM, o presente trabalho, na seção 2, faz a caracterização do dilema ético que circunda o plantio de OGM. A seção 3 expõe, sinteticamente, o arcabouço teórico para lidar com dilemas éticos. A seção 4 examina possíveis tratamentos para o dilema envolvido no plantio de transgênicos e, em seguida, a seção 5 discute o monitoramento da possível escolha a ser adotada e algumas questões jurídicas relacionadas ao tema. A seção 6 apresenta ponderações adicionais sobre a criação de mecanismo de compensação ambiental.

Por fim, a seção 7 encerra as conclusões e comentários finais do trabalho.

2. Caracterização do dilema ético

Nos últimos anos, muitos países têm enfrentado o desafio da aplicação de novas tecnologias, questão que se revela ainda mais sensível na área de alimentos. Não por outra razão, o uso de organismos geneticamente modificados (OGM) tem se apresentado como sendo um dos mais controversos temas.

Existem prós e contras envolvendo esse debate. É nítido que os OGM propiciam mais lucros e são de mais fácil aplicação na maioria das culturas agrícolas. Por outro lado, como os seus efeitos ainda não foram completamente testados, os riscos eventualmente decorrentes de sua utilização não são integralmente conhecidos.

Realmente, não há, até o presente momento, nem pesquisas provando que os OGM podem causar danos ao ecossistema (incluindo o ser humano, obviamente) nem estudos demonstrando que a sua aplicação é inteiramente segura.

McGloughlin (2002) afirma que a biotecnologia é possivelmente a única forma de atender à demanda crescente por alimentos de um mundo em franca expansão. Por outro lado, Altieri & Rosset (2002) discordam desse pensamento, afirmando que as causas reais da fome são pobreza, desigualdade social e falta de acesso à comida e à terra. Em adição, pensam que a maioria das inovações em biotecnologia agrícola tem por fundamento a busca de lucro, em vez da necessidade humana.

McGloughlin (2002), por sua vez, argúi também que o *slogan* de que há riscos de se comer alimento da bioengenharia é alarmista. Altieri & Rosset (2002) entendem que ninguém pode prever corretamente os efeitos do uso de OGM e que a rotulagem inapropriada pode eximir corporações de responsabilidade.

⁸⁸ Pelas sugestões apresentadas a uma versão preliminar deste texto, agradecimentos aos Consultores Legislativos Caetano Ernesto Pereira, Raphael Borges Leal de Souza, Marcos Mendes, Gustavo Taglialegna e Rogério de Melo Gonçalves, que estão isentos de qualquer imprecisão remanescente.

Do ponto de vista prático, alguns países podem se valer da tecnologia de produção de organismos geneticamente modificados não só para aumentar a competitividade comercial, mas também para reduzir a fome e a pobreza. Em certa extensão, o Brasil utiliza essa estratégia.

Essa polêmica é de fato complexa, mas se um país não tiver condições de expandir sua produção em condições de restrição, a tarefa de combater a pobreza e a fome ficará mais difícil. Ademais, não se pode negligenciar que países pioneiros na aplicação dessa tecnologia podem desenvolver vantagens comparativas que não poderiam ser de fácil obtenção no futuro.

O Estado brasileiro adotou uma posição no sentido de se autorizar o plantio de transgênicos por meio da aprovação da Lei nº 11.105, de 2005 (Lei de Biossegurança)⁸⁹, que regulamenta o art. 225 da Constituição Federal (CF) de forma mais ampla, considerando os novos avanços na tecnologia aplicada para a produção agrícola.

Com essa decisão, juntamente com os Estados Unidos da América (EUA), Argentina, Canadá, o Brasil passou a ser um dos grandes produtores de cultura biotecnológica e também a ter amparo legal para exportar produtos transgênicos para todo o mundo (vide os principais produtores mundiais de OGM na Tabela 1). Por outro lado, o País passou a ser alvo de maior controle para garantia da segurança dos cidadãos dos países importadores.

Com efeito, passou também a enfrentar, por alguns mercados, rejeição à soja transgênica que – muitos argumentam – se assemelha a barreiras não-tarifárias. Na Europa, há um sentimento de restrição a produtos OGM. Muitas vezes sob o argumento de que os países não realizam boas práticas e, também, de que os Estados não estão preparados para recompor os danos ambientais ou obrigar o responsável a tomar tal providência.

3. Análise ética simplificada⁹⁰

Uma **análise de custo-benefício** simples indica que o uso da tecnologia transgênica apresenta vantagens. Os lucros são relativamente altos quando comparados com o sistema tradicional (vide Tabela 2 para uma noção da redução de custo e impacto na renda das fazendas para o caso da soja transgênica). De acordo com Brookes & Barfoot (2006), a diminuição de custo por hectare se deve à redução combinada da aplicação de herbicida, do número de pulverizações, do uso de trabalho e de maquinaria. Caso a tecnologia não tivesse sido utilizada, argumenta-se que a renda total da agricultura brasileira, sem o uso dos OGM, em 2005, seria US\$ 538,4 milhões menor.

Mas pode existir um custo *oculto*, que é incerto e não computado e envolve a possibilidade de algum dano sério vir a ser produzido para a natureza ou a saúde humana. Portanto, qualquer análise dessa ordem (“custo-benefício”) pode ser considerada limitada. Os ambientalistas não a aceitariam.

⁸⁹ Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, que *regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências.*

⁹⁰ Para um aprofundamento sobre “ética alimentar”, sugere-se consultar Korthals (2004), e sobre “teoria da sociedade do risco”, a leitura de Beck (2008).

Tabela 1 – Área Mundial de Plantio Biotecnológico, 2007

Posição	País	Área (milhões hectares)	Plantio biotecnológico
1	EUA	57,7	Soja, milho, algodão, canola, abobrinha, mamão, alfafa
2	Argentina	19,1	Soja, milho, algodão
3	Brasil	15,0	Soja, algodão
4	Canadá	7,0	Canola, milho, soja
5	Índia	6,2	Algodão
6	China	3,8	Algodão, tomate, álamo, petúnia, mamão, pimenta
7	Paraguai	2,6	Soja
8	África do Sul	1,8	Milho, soja, algodão
9	Uruguai	0,5	Soja, milho
10	Filipinas	0,3	Milho
11	Austrália	0,1	Algodão
12	Espanha	0,1	Milho
13	México	0,1	Algodão, soja
14	Colômbia	<0,1	Algodão, cravo
15	Chile	<0,1	Milho, soja, canola
16	França	<0,1	Milho
17	Honduras	<0,1	Milho
18	República Tcheca	<0,1	Milho
19	Portugal	<0,1	Milho
20	Alemanha	<0,1	Milho
21	Eslováquia	<0,1	Milho
22	Romênia	<0,1	Milho
23	Polônia	<0,1	Milho

Fonte: James (2007).

Uma **análise utilitarista** poderia também indicar um benefício positivo. A ideia do maior bem-estar possível para o maior número de pessoas é coerente para países em desenvolvimento, que precisam produzir mais para reduzir a fome e criar excedentes para a exportação. Essa concepção ética entende que o valor moral de uma ação é determinado por sua contribuição para a utilidade global. A ação e distribuição dos benefícios sempre são calculadas. No entanto, essa conclusão, com muito menos clareza do que a resultante da análise anterior, encerra dificuldades, na medida em que um profundo debate sobre a valoração do benefício para os diversos grupos interessados não se revela de fácil encaminhamento. Vários setores da sociedade não aceitariam o argumento utilitarista (por exemplo, algumas classes de trabalhadores familiares rurais, que teriam sua renda deteriorada por impossibilidade de acesso à tecnologia de OGM).

Tabela 2 – Impacto do Uso de Soja Transgênica no Brasil, 1997-2005

Ano	Redução de custos (US\$/ha)	Impacto na renda das fazendas (US\$ milhões)
1997	38.80	3.8
1998	42.12	20.5
1999	38.76	43.5
2000	65.32	43.7
2001	46.32	58.7
2002	40.00	66.7
2003	77.00	214.7
2004	88.00	377.6
2005	74.00	538.4

Fonte: Brookes & Barfoot (2006). Elaboração pelo autor.

Numa **análise deontológica**, entendemos que os OGM também não seriam aceitos. Essa é uma concepção ética que tem o foco na correção ou falha das ações em oposição à correção ou erro das consequências. O *imperativo categórico* (cada decisão seria tomada como se fosse se tornar uma regra geral) não admite que seja posto em risco o meio ambiente ou os seres humanos, em hipótese alguma. As decisões morais são decisões livres de acordo com essa análise. Seria a aplicação do princípio da precaução *stricto sensu*. Fazendeiros, parcela do governo e de setores da indústria poderiam não aceitar o argumento deontológico como justificador.

A **análise deliberativa** poderia trazer novas ideias e soluções para esse debate. Sob o ponto de vista ético, Korthals (2004), citando Mephan (1996), entende que quatro princípios devem ser seguidos para a implementação dessa estratégia:

- 1) o direito de escolha e informação deve ser respeitado;
- 2) a divisão de risco deve ser auspiciosa;
- 3) não devem ser infligidos danos aos seres humanos e ao meio-ambiente;
- 4) a decisão deve contribuir para o bem estar de todos.

Na prática, esse tipo de debate é muito difícil de ser feito no seio da sociedade. Com mais de 180 milhões de habitantes e com regiões de características completamente diferentes, há uma tendência de se reproduzir o antagonismo entre ambientalistas e agricultores, tornando a formação do consenso, em consequência, muito difícil.

Beck (2008) argumenta, em linhas gerais, que quanto mais a sociedade amplia seu conhecimento, mais toma ciência dos riscos que enfrenta e mais dificuldade enfrenta para adotar decisões sobre questões polêmicas como a que se apresenta. Em sua **teoria da sociedade do risco**, Beck (2008) caracteriza as percepções do risco global como segue:

1. Des-localização: suas causas e consequências não são limitadas a uma posição ou a um espaço geográfico – elas são, em princípio, onipresentes;
2. Incalculabilidade: suas consequências são, em princípio, incalculáveis; no fundo, é uma questão de riscos “hipotéticos”, que, não obstante, são baseados na falta de conhecimento induzida pela ciência e dissidência normativa;

3. Não-compensabilidade: o sonho de segurança da primeira modernidade foi baseado na utopia científica de tornar as consequências inseguras e os perigos das decisões sempre mais controláveis; acidentes poderiam ocorrer, contanto que, e porque, fossem considerados compensáveis...⁹¹

Entre os muitos argumentos defendidos pelo autor, o fato de se precaver continua consistente com a função estatal e vem ao encontro da ideia que será defendida nas seções seguintes, de que a sociedade, por seus melhores instrumentos, deve minorar sua exposição ao nível de perigo: “face à produção de incertezas manufaturadas insuperáveis, a sociedade, mais do que nunca, confia e insiste na segurança e no controle” (Beck, 2008).

Por certo, o controle das decisões se mostra, por um lado, fator preponderante para correções de desvios, e, por outro, mecanismo de evolução das políticas públicas desenvolvidas por uma sociedade. Num contexto em que se procura defender os produtos agropecuários de barreiras consideradas injustas e, ao mesmo tempo, garantir a saúde e o bem-estar da população, além da integridade do meio ambiente, a tese de que *os custos políticos da omissão são muito mais elevados do que os custos do exagero*, defendida por Beck (2008), se mostra atual.

Aliando as teorias ético-filosóficas com as considerações de Beck (2008), procuraremos argumentar, a seguir, que o Estado deve atuar segundo o melhor conhecimento e levando em conta os riscos envolvidos, valendo-se da racionalidade e considerando o princípio da precaução na medida correta de sua ponderação.

4. Processo de tomada de decisão

Em obra publicada em 2001, Fresco afirmou que os OGM tinham aumentado a produção em algumas culturas, mas que as evidências (existentes naquele momento) sugeriam que a tecnologia tinha poucos desafios para uso em países em desenvolvimento. Ela disse também (em 2001) que a falta de percepção de benefícios para consumidores e incerteza quanto à segurança tinham limitado a aplicação da biotecnologia em países desenvolvidos.

Somente alguns anos depois, a realidade já é completamente diferente. Os EUA têm plantado maciçamente transgênicos. No Brasil, o Presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) afirmou que, em três anos, 90% da soja brasileira seria constituída de OGM (Gazeta Mercantil, 2007-A). O impacto para o mundo é enorme, porque o Brasil responde por 60% da exportação mundial dessa *commodity* (Gazeta Mercantil, 2007-B).

As análises de **custo-benefício** e **utilitária** não são apropriadas para lidar com esse dilema. Por outro lado, as análises **deontológica** e **deliberativa** poderiam ser utilizadas para não aceitar o uso de OGM. Mas essa fácil solução poderia esconder um enorme custo de oportunidade, que significa possível perda de crescimento econômico e científico.

Korthals (2004) destaca que **dilemas nunca podem ser realmente resolvidos e que, sob certo ponto de vista, as decisões serão sempre erradas**. Esse pensamento aplica-se perfeitamente ao caso dos OGM.

⁹¹ Baseado em tradução livre. O item 3 foi coletado parcialmente.

McGoughlin (2002) apresenta algumas razões pelas quais a produção de OGM sofreu expansão: entre outros benefícios, essa tecnologia i) reduz a necessidade de aplicação de produtos químicos, ii) aumenta rendimentos e iii) reduz a necessidade de trabalho.

O princípio da precaução poderia pôr a sociedade confortável do ponto de vista ético-filosófico, banindo os OGM. No entanto, o atraso tecnológico se instalaria, perdendo-se, ao mesmo tempo, um instrumento para ampliar a produção e reduzir a má-nutrição e pobreza.

Ademais, novas formas de diminuir o uso de fertilizantes e pesticidas poderiam não ser desenvolvidas, caso os OGM estivessem proibidos. Importante destacar que a melhoria nutricional e projetos para criação de futuras vacinas a partir da manipulação de genes de alimentos (por exemplo, de banana⁹²) ficariam inviabilizados.

A FAO (2003) reconhece que a decisão ética responsável demanda a utilização do melhor conhecimento disponível e de ciência das incertezas relevantes envolvidas. A análise de especialistas não assume a noção de risco-zero e de que às vezes a melhor ação preventiva é cuidadosamente controlada, monitorada e desenvolvida em passos posteriores.

Considerando todas essas questões, a decisão brasileira tomada com a aprovação da Lei nº 11.105, de 2005, guarda consonância com princípios ético-filosóficos⁹³. Entendemos, nessa linha, que o Parlamento é o fórum apropriado para esse debate, porquanto nele todos os atores envolvidos podem se pronunciar e fazer representar, de modo que as decisões adotadas apresentarão feições típicas de um Estado democrático de direito. Entendemos, também, que, como o consenso no âmbito da sociedade se mostra uma solução difícil, decisões envolvendo essa matéria devem poder contar com a contribuição do Poder Executivo, dado o nível técnico que a cerca.

Como preconizado, mecanismos para monitorar incertezas ocultas devem ser desenvolvidos, a fim de que uma gestão responsável possa ser exercida, assim como precisam ser criados instrumentos para correção de danos ambientais decorrentes da produção de transgênicos.

5. Monitoramento da escolha

A FAO (2003) recomenda a participação deliberativa de toda a sociedade no que concerne ao plantio de OGM, incluindo a comunicação de potenciais benefícios, riscos e incertezas. Esse poderia ser um bom caminho para controlar os efeitos do uso dessa tecnologia, desde a sua introdução até o produto final. A utilização de institutos especializados para controlar e divulgar relatórios sobre o desenvolvimento da tecnologia dos transgênicos poderia também ajudar nesse processo.

A FAO (2001) ressalta como essenciais as seguintes questões-chave para considerações éticas por partes dos consumidores: segurança alimentar, impacto ambiental, riscos e benefícios percebidos, transparência, *accountability*⁹⁴ e isonomia.

⁹² Science News (2007) argumenta que a banana tem surgido como a melhor candidata para vacinar milhares de pessoas em países em desenvolvimento contra hepatite B.

⁹³ Como nos dispositivos que, por um lado, visam a dotar o país de condições para abastecimento do mercado interno e externo, e, por outro, procuram evitar que o País fique defasado tecnologicamente. Ademais, há clara tentativa de aplicação do princípio da precaução.

⁹⁴ De acordo Wikipédia (2010), o termo não dispõe de tradução exata para o português, mas remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias contro-

Altieri & Rosset (2002), por sua vez, destacam que pressões internacionais destinadas ao crescimento do mercado e dos lucros podem levar a uma expansão do plantio transgênico, sem considerações apropriadas de impacto de longo prazo para pessoas e ecossistema.

Já McGloughlin (2002) ressalta que mais estudos são necessários para aumentar a evidência empírica existente de que os OGM sejam seguros e ainda para pôr riscos e benefícios em correta perspectiva.

Considerando as melhores recomendações para encaminhamento da questão ético-filosófica, o problema deve ser dividido em duas partes. No nível interno, aqueles que discordam do plantio de transgênicos devem respeitar a decisão do povo, externada na forma da Lei nº 11.105, de 2005, e, caso decidam reagir aos OGM, devem fazê-lo por meio dos instrumentos legais para alteração ou, no limite, revogação da lei, ou, ainda, mediante ações no âmbito do Poder Judiciário.

No nível externo, o Estado deve se contrapor a ações que estabeleçam barreiras não-tarifárias aos produtos transgênicos, porquanto vem seguindo os ditames da FAO (2001) e estabeleceu uma Política Nacional de Biossegurança (PNB), tendo criado, nessa esteira, o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS) e a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio). Com essas ações, a política tecnológica para essa área pode ser tratada apropriadamente.

Restam sem resposta específica, no entanto, os casos de danos ambientais e a criação de mecanismos de preservação de espécies. Caso o produtor rural utilize corretamente a tecnologia, respeitando rigorosamente a Lei nº 11.105, de 2005, e legislação correlata, e algum dano ocorra com o uso da tecnologia de OGM, ele estaria muito provavelmente isento de responsabilidade específica⁹⁵. Caso haja algum desvio, sua responsabilidade haverá de ser apurada em processo judicial, que pode ser de longa duração.

Além dessa dificuldade, outra, já superada, concerniu na determinação de órgão específico do Estado com competência para autorizar o plantio de OGM no País. A título de exemplo, em 1999, a organização *Greenpeace*, juntamente com outras organizações não-governamentais, obteve na justiça medida liminar que proibia o plantio e a venda de OGM no Brasil. Em síntese, a base da decisão estava calcada na contestação de que a CTNBio não teria competência para autorizar o plantio de OGM sem o devido Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

Em virtude de recurso contra a decisão interposto junto ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1)⁹⁶ pela empresa Monsanto e pela União, a matéria ficou suspensa, dada

ladoras ou a seus representados.

⁹⁵ Nesse caso, para eventuais danos seriam aplicadas as regras gerais previstas no Código Civil (arts. 186 e 927), bem como as regras constitucionais (art. 37, § 6º, ou art. 225, § 3º). Ressalte-se, todavia, que mesmo a aplicação dessas regras genéricas não garante a responsabilização do produtor que plantasse cultura transgênica. Com efeito, num processo judicial em que se discutisse a existência de culpa, certamente se argumentaria pelo cumprimento de todas as prescrições relativas à utilização da tecnologia de transgênicos impostas pelo Poder Público. Por outro lado, o § 1º do art. 14 da Lei nº 6.938, de 1981, que regulamento o art. 225 da Constituição Federal, institui que a responsabilização pelo dano ambiental independe de culpa (§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.)

⁹⁶ Duas das ações analisadas foram: pela Justiça Federal de Brasília – Ação Civil Pública nº 1998.34.00.027682-0/DF; pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região – Apelação Cível (em Ação Cautelar

a sua complexidade. Seria difícil exigir do Judiciário uma decisão célere em processo tão controverso. Essa matéria foi remediada com a aprovação de leis específicas para o plantio de soja transgênica das safras 2002/03, 2003/04 e 2004/05 (Leis nºs 10.688, de 2003, 10.814, de 2003, 11.092, de 2004). Somente com a aprovação da Lei de Biossegurança a matéria foi resolvida definitivamente.

A caracterização de Farias & Freitas (2006), descrita a seguir, sobre o processo de decisão em torno da polêmica que envolve os OGM, mostra que o tema não é pacífico e que mais ações devem ser tomadas.

1) A definição de qual é o “objeto” desse caso representa um ponto relevante: “evitar danos ao meio ambiente ou impactos ambientais”, o que tem como premissa que os organismos geneticamente modificados são “potencialmente causadores de significativo impacto ambiental”;

2) A definição dos instrumentos jurídicos mais adequados para esta matéria constitui um dos pontos mais debatidos neste caso. A controvérsia em torno dos OGM no Brasil tem estimulado uma discussão no âmbito da justiça constitucional a respeito do uso do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) para a gestão dos riscos ambientais. **Considerando que se trata de um dos mais importantes instrumentos da política ambiental nacional, sua exclusão das normatizações jurídicas sobre OGM tem gerado reações de vários setores da sociedade e do governo, que temem que a exclusividade de uma visão técnico-científica** na gestão dessa matéria, como última e definitiva razão, seja um obstáculo aos princípios sociais e jurídicos que norteiam o desenvolvimento sustentável, tais como o processo de licenciamento ambiental, de participação pública no processo de decisão, o princípio da precaução e o da obrigatoriedade do EPIA como condição para liberação de OGM no ambiente;

3) **As decisões proferidas pelo Judiciário brasileiro impondo ao Poder Público Federal e às empresas demandadas a proibição do plantio e comercialização da soja transgênica Roundup Ready sem a realização de Estudo de Impacto Ambiental, tiveram pouco ou nenhum impacto na regulação dessas práticas econômicas.** Uma série de omissões e a ausência de critérios normativos explícitos desembocaram na situação consumada de plantios de soja transgênica pelo país sem nenhum controle estatal, reforçando a premissa de que há repetida tolerância com ações que ferem a legalidade;

4) **A legislação de biossegurança atual não se apresenta como instrumento eficaz de defesa ambiental ante à expansão do capital que lucra com as biotecnologias.** Embora no campo das lutas jurídicas as normas legais sejam interpretadas como instrumentos que impõem limites e que regulam as relações sociais, o presente caso nos sugere que a regulação prevalecente favorece ao capital industrial e que as normas legais chanceladas pelo Estado tendem a constituir-se em instrumentos que privilegiam interesses econômicos. Nesse sentido, no plano jurídico, ainda não se dispõe de meios capazes de amenizar a discordância entre os diversos setores envolvidos neste tema.

A garantia de que a matéria será conduzida com maior inserção da população, considerando as experiências de organização da sociedade civil, e não apenas com base em

Inominada) nº 2000.01.00.014661-1/DF.

decisões puramente científicas, seria fundamental para a construção de marco jurídico plural. Adicionalmente, o desvirtuamento que pode surgir em face do grande interesse econômico envolvido e a complexidade de se pôr em prática as decisões emanadas pelo Poder Judiciário somente reforçam a necessidade de se criarem mecanismos de controle que possam fazer frente a eventuais danos. Só para ficar em um exemplo – muitos poderiam ser apresentados –, como poderiam ser destruídas milhões de toneladas de soja transgênica produzidas ilegalmente em um país com milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza?

Portugal, de outra parte, escolheu criar um fundo para arcar com problemas que possam advir do plantio de OGM em seu território. O Governo português decidiu, por meio do art. 14 do Decreto-Lei nº 160/2005, *que regula o cultivo de variedades geneticamente modificadas, visando assegurar a sua coexistência com culturas convencionais e com o modo de produção biológico*, pela criação de fundo de compensação para suportar eventuais danos de natureza econômica derivados da contaminação acidental do cultivo de variedades geneticamente modificadas, a ser financiado pelos produtores e entidades privadas envolvidos no respectivo processo produtivo.

No entanto, os portugueses se preocupam em preparar o Estado para fazer frente às despesas de um eventual problema decorrente do plantio de OGM, valendo-se, para tanto, de recursos provenientes dos usuários e de empresas privadas, que, em última instância, são os maiores beneficiários da aplicação dessa tecnologia.

Essa é uma linha de ação que o Estado brasileiro poderia adotar não só para se precaver contra um eventual dano, mas também para investir na **preservação da diversidade de espécies e na proteção ambiental como um todo**.

Uma possível ação do Estado, que já se revela urgente, poderia se dirigir ao controle de espécies exóticas invasoras⁹⁷. Matéria do Jornal Valor Econômico, de 28 de abril de 2010, afirma que o impacto ambiental já alcança, nesse quesito, prejuízo da ordem de US\$ 1,4 trilhão. Essas espécies entram no País pelos meios de transportes, como navios, ou são introduzidas pelo homem, aqui encontrando condições favoráveis para o desenvolvimento – na maioria dos casos, elas não têm competidores naturais –, alastrando-se e tornando-se responsáveis por desequilíbrios nos ecossistemas, com significativo impacto nas atividades econômicas⁹⁸.

Outras situações nas quais recursos estatais seriam imperiosos concernem aos acidentes de grande porte. Um vazamento de óleo similar ao ocorrido na plataforma *Deepwater Horizon*, da Companhia *British Petroleum* (BP), no Golfo do México, poderia demandar recursos para a recuperação total do meio ambiente, inclusive de origem pública, por anos.

Além disso, nunca é demais frisar que o orçamento para ações de meio ambiente passa pelo processo de contingenciamento orçamentário para cumprimento das metas fiscais de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF⁹⁹). Ademais, fontes genuínas para esse

⁹⁷ “Exótica” se refere ao fato de não ser a espécie originária da região. “Invasoras” porque as espécies estão se expandindo. A aparente contradição no uso dos termos (“espécies originárias invasoras”) se justifica dessa forma.

⁹⁸ A mesma fonte registra que o Governo Federal fez um diagnóstico nacional, em 2009, que identificou 543 espécies exóticas invasoras, sendo que 176 delas afetam a fauna e a flora terrestre, e 155 causam danos à agricultura, pecuária e silvicultura.

⁹⁹ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*.

fim são de difícil criação. Portanto, já que há um risco associado, a destinação de parte dos recursos alavancados pela aplicação dessa tecnologia poderia também ser utilizada para a preservação do meio ambiente, que é de interesse público.

Apenas como exercício de estimativa, consideremos uma taxa de 0,03%¹⁰⁰ sobre a soja OGM comercializada e tomemos por base uma produção de soja estimada de cerca de 67,4 milhões de tonelada para a safra de 2009/10, sendo 90% transgênica, e, ainda, um preço estimado de US\$ 363,64 por tonelada¹⁰¹. Nesse cenário, a taxa arbitrada (0,03%) geraria uma contribuição de US\$ 66,2 milhões para o fundo de compensação de danos eventuais (vide os cálculos dessa estimativa na Tabela 3).

Tabela 3 – Estimativa da contribuição para compensação de eventuais danos ambientais

Produção de soja, milhões tonelada	67,39
Preço de soja, US\$ por tonelada	363,64
Porcentagem de soja transgênica	90%
Produção de soja transgênica, milhões tonelada	60,65
Taxa da contribuição para preservação ambiental	0,03%
Valor da contribuição, US\$ milhões	66,17

Fonte: Conab (2010), Gazeta do Povo (2010). Elaboração pelo autor.

De acordo com Brookes & Barfoot (2010), entre 1996 e 2008, os ganhos de renda dos produtores no mundo alcançaram US\$ 52 bilhões, sendo metade dessa soma devida à melhoria de rendimento das culturas e metade à redução de custos de produção (vide Tabela 4), sendo que, no Brasil, os ganhos foram estimados em US\$ 2,82 bilhões.

Tabela 4 – Melhoria de renda rural no mundo por cultivo de culturas geneticamente modificadas

Característica do OGM	US\$ milhões	
	Aumento na renda da fazenda em 2008	Aumento na renda da fazenda entre 1996 e 2008
Soja tolerante à herbicida	2.925,70	23.342,00
Milho tolerante à herbicida	433,5	1.896,00
Algodão tolerante à herbicida	14,6	855,8
Canola tolerante à herbicida	391,8	1.829,20
Milho resistente a insetos	2.645,50	8.344,20
Algodão resistente a insetos	2.904,50	15.612,70
Outros	51,5	162,1
Total	9.367,10	52.042,00

Fonte: Brookes & Barfoot (2010). Elaboração pelo autor.

¹⁰⁰ Taxa estipulada *ad hoc* sem uso de critério técnico. Outro percentual ou método poderia ser adotado, a partir do debate democrático.

¹⁰¹ O contrato para maio de 2010, que ocupa a primeira posição de entrega, rompeu a barreira dos US\$ 10 por *bushel* (27,5 kg), o equivalente a US\$ 22 a saca de 60 quilos, ou seja, US\$ 363,64 por tonelada (Gazeta do Povo, 27 de abril de 2010).

Ainda de acordo com Brookes & Barfoot (2010), a adoção de culturas transgênicas gerou uma produção adicional de 74 milhões de toneladas de soja e de 80 milhões de toneladas de milho (vide Tabela 5).

Tabela 5 – Produção adicional pelo cultivo de algumas culturas geneticamente modificadas

Cultura GM	Milhões de toneladas	
	Produção adicional em 2008	Produção adicional entre 1996 e 2008
Soja	10,1	74,0
Milho	17,1	79,7
Algodão	1,8	8,6
Canola	0,6	4,8
Total	29,60	167,10

Fonte: Brookes & Barfoot (2010). Elaboração pelo autor.

Mesmo com o aumento da produção, o estudo aponta que os OGM proporcionaram uma redução de uso de 352 mil toneladas de herbicidas e evitou uma emissão de 15,6 milhões de toneladas de dióxido de carbono (CO₂).

São, sem dúvida, benefícios substanciais, mas que não garantem a não-fragilização da biodiversidade e tampouco provisionam recursos para fazer frente à redução do número de espécies ou para uma eventual reparação de dano ambiental, ainda mais em contexto de dificuldade de responsabilização do Estado ou de produtores. Nesse sentido, a criação de um fundo compensatório pode ser vista como uma espécie de “seguro meio-ambiente”, financiado pela taxaço dos OGM, para correção de problemas ambientais múltiplos.

6. Ponderações adicionais para criação de mecanismo de compensação ambiental

Cabe uma rápida consideração jurídica acerca do mecanismo apropriado para a criação da referida contribuição para compensação/preservação ambiental.

A forma apropriada para instituição de um tributo com arrecadação destinada a atividades vinculadas ao meio ambiente parece relevante para o debate. A ideia de criação de um fundo compensatório específico encontra óbice relacionado à iniciativa da lei, que seria, a nosso ver, exclusiva do Poder Executivo. A apresentação de projeto de lei autorizativo para criação de fundo por iniciativa parlamentar seria igualmente inapropriada pelos motivos que se elencam a seguir.

A Constituição, ao dispor sobre a competência para a iniciativa de leis e sobre as atribuições do Presidente da República (alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 combinada com o inciso VI do art. 84), determina que somente o Chefe do Poder Executivo pode propor lei que disponha sobre a criação e extinção de órgãos da Administração Pública, e que o Presidente pode, mediante decreto, dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Além desse fato-jurídico – que a criação de um fundo equivale à criação de órgão no âmbito da Administração, devendo, pois, ser objeto de lei cuja iniciativa incumbe ao Chefe do Poder Executivo –, é preciso mencionar que a instituição de um fundo tem repercussões inegáveis sobre o processo orçamentário, que integra o Orçamento Geral da União, de onde extrairá os seus recursos. Ocorre que a Constituição brasileira prescreve, em seu art. 165, *caput*, que são de iniciativa do Presidente da República as leis orçamentárias.

Assim, a nosso ver, no que se refere ao fundo compensatório, sua criação por lei ordinária de iniciativa parlamentar realmente encontraria óbice no ordenamento jurídico pátrio, embora a questão seja muito mais polêmica. Efetivamente, conforme já manifestado pelo Supremo Tribunal Federal, a CF não veda, antes admite a criação de fundos nos três Poderes¹⁰². Mas é viciada, a teor da alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 da CF, a criação, pelo Legislativo, de fundo integrante da Administração Pública Federal e gerido pelo Poder Executivo. Assim, caberia ao Poder Legislativo apenas **autorizar** a criação do fundo, obedecendo ao comando do art. 167, inciso IX, da CF.

Em face do exposto, afastamos a ideia de criação de fundo por iniciativa parlamentar. Entendemos, porém, que uma possível solução consiste na instituição de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), o que demandaria somente uma lei ordinária, nos termos do art. 149 da Constituição Federal:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, **de intervenção no domínio econômico** e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. (grifo nosso)

A ideia de se criar uma contribuição econômica para o meio ambiente é consentânea com os princípios gerais da atividade econômica, em especial o inscrito no inciso VI do art. 170 da Constituição Federal, transcrito a seguir:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

.....
VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Com respeito à apresentação de projetos de lei destinados à criação de contribuição de intervenção no domínio econômico, há dois em tramitação no Senado Federal: o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 176, de 2000, e o PLS nº 520, de 2007.

O PLS nº 176, de 2000, de autoria do Senador SÉRGIO ZAMBIASI propõe, entre outras providências, a criação de contribuição incidente sobre a importação e a comercialização de sucedâneos manufaturados do fumo (Cide-Fumo), sendo a sua arrecadação destinada

¹⁰² Conforme decisão do Tribunal Pleno na Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.123/ES, tendo como Relator o Ministro Marco Aurélio. Julgado ocorrido em 6/6/2001 e publicado na página 13 do Diário da Justiça da União em 31/10/2003.

aos agricultores que vivem em função da produção do tabaco e aos trabalhadores da indústria fumageira, para que busquem novas oportunidades.

O PLS nº 520, de 2007, de autoria do Senador GARIBALDI ALVES FILHO, propõe a criação de contribuição incidente sobre a importação e a comercialização de bebidas alcoólicas (Cide-Álcool), sendo a sua arrecadação destinada à obtenção de recursos para o combate aos malefícios do consumo abusivo do produto.

No caso em tela, a proposta de criação de uma “CIDE Meio Ambiente” incidente sobre a comercialização de produtos transgênicos poderia ser uma medida para aumentar a garantia de recuperação/preservação do meio ambiente, configurando-se uma proteção adicional aos cidadãos em face da permissão legal emitida pelo Estado.

7. Comentários finais

Atualmente, são plantadas doze culturas de OGM (soja, milho, algodão, canola, abobrinha, mamão, alfaça, tomate, álamo, petúnia, pimenta e cravo) em uma área de mais de 115 milhões de hectares, sendo os maiores produtores, nessa ordem, EUA, Argentina, Brasil, Canadá, Índia e China (vide Tabela 1).

Forte debate sobre a segurança desses produtos e restrições a eles – feitas muitas vezes por meio de barreiras não-tarifárias, difíceis de serem provadas – florescem na condução contemporânea da matéria.

Este texto tentou fazer uma célere análise ético-filosófica da decisão de se plantar transgênicos. Sem nos aprofundarmos na questão teórica, argumentamos que o dilema não pode ser resolvido facilmente pelas análises propostas (*custo-benefício*, *utilitarista*, *deontológica* e *deliberativa*), que nem sempre levam em conta o custo de oportunidade representado pela possível perda de tecnologia e de instrumento de combate à fome e geração de riqueza. Argumentamos, também, que quanto mais a sociedade desenvolve conhecimento, mais tem condições de avaliar os riscos e, como consequência, mais tem dificuldade de tomar decisões (Beck, 2008). No entanto, muito embora a geração futura não tenha espaço para se pronunciar adequadamente, indicamos que a melhor solução para lidar com o dilema é a sua discussão no âmbito democrático do Parlamento.

Tendo em vista que o Brasil deliberou pelo plantio de transgênico segundo as regras do estado democrático de direito e tem sido diligente com as melhores práticas políticas, éticas e tecnológicas, entendemos que qualquer barreira não-tarifária é injusta e deve ser completamente rechaçada pelo País, principalmente nos fóruns de debate internacional.

De todo modo, conquanto a Lei de Biossegurança preveja instrumentos de controle e acompanhamento do plantio de transgênicos, falta ainda um tratamento específico para os casos de danos ambientais imprevisíveis decorrentes da tecnologia de OGM, bem como a criação de mecanismo destinado à preservação de espécies, que tendem a se reduzir com a utilização de culturas transgênicas mais lucrativas, ou mesmo à garantia de recursos para lidar, por exemplo, com perdas provocadas por espécies exóticas invasoras.

Finalmente, entendemos que a criação de um fundo compensatório de danos (por iniciativa do Poder Executivo) ou de uma “CIDE Meio Ambiente” com recursos provenientes da comercialização de produtos OGM para enfrentar eventuais danos ambientais e, ainda, contribuir para a preservação da biodiversidade e do meio ambiente, seria recomendável.

Bibliografia

ALTIERI, M. & Rosset, P. (2002) in Sherlock, R. & Morrey, J. (2002): *Ethical Issues in Biotechnology*. Lanham, Rowman & Littlefield. Sherlock, R. & Morrey, J. D.

BECK, U. (2008) Risk Society's 'Cosmopolitan Moment', Lecture at Harvard University – November 12th, 2008. Disponível em: <http://www.labjor.unicamp.br/comciencia/files/risco/AR-UlrichBeck-Harvard.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2009.

BRASIL. Presidência da República. Diversas Leis. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>. Acesso em: março de 2009.

BRASIL. Senado Federal. Projetos de Lei. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/>. Acesso em: março de 2009.

BROOKES, G. and Barfoot, P. (2006) GM Crops: The First Ten Years – Global Socio-Economic and Environmental Impacts. ISAAA Brief Nº. 36. ISAAA: Ithaca, NY.

BROOKES, G. and Barfoot, P. (2010) GM crops: global socio-economic and environmental impacts 1996-2008. PG Economics Ltd: Dorchester, UK. Disponível em: <http://www.pgeconomics.co.uk>. Acesso em: abril de 2010.

CONAB. (2010) Central de Informações Agropecuárias. Disponível em: www.conab.gov.br Acesso em: maio de 2010.

FAO (2001): Genetically modified organisms, consumers, food safety and the environment. FAO Ethics series 2, Rome, 2001. Disponível em www.fao.org. Acesso em: março de 2007.

FAO (2003): FAO/WHO Expert Consultation on the Safety Assessment of Foods Derived from Genetically Modified Animals, including Fish – Rome, 17–21 November 2003, disponível em www.fao.org. Acesso em: março de 2007.

FARIAS, C. R. O., Freitas, D. (2006) Casos Jurídicos sobre Meio Ambiente: que contribuições podem oferecer ao Currículo Escolar? Disponível em http://www.ufscar.br/cieultura/doc/casos_juridicos.pdf. Acesso em: abril de 2010.

FRESCO, L. (2001): Genetically Modified Organisms in Food and Agriculture: Where are we? Where are we going? Conference on "Crop and Forest Biotechnology for the Future" at Royal Swedish Academy of Agriculture and Forestry, Falkenberg, Sweden 16 to 18 September 2001, disponível em www.fao.org. Acesso em: março de 2007.

Gazeta do Povo (2010) Chicago tem o melhor preço para a soja em três meses, 27/4/2010.

Gazeta Mercantil (2007-A) Soja OGM chegará a 90%, 6/2/2007.

Gazeta Mercantil (2007-B) País vai exportar 60% da soja mundial, 22/2/2007.

JAMES, C. (2007) Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2007. ISAAA Briefs Nº. 34. ISAAA: Ithaca, NY.

KORTHALS, M. (2004) *Before Dinner*. Philosophy and Ethics of Food, Springer, 2004.

MCGLOUGHLIN, M. (2002) in Sherlock, R. & Morrey, J. (2002): *Ethical Issues in Biotechnology*. Lanham, Rowman & Littlefield. Sherlock, R. & Morrey, J. D.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 160/2005, *que regula o cultivo de variedades geneticamente modificadas, visando assegurar a sua coexistência com culturas convencionais e com o modo de produção biológico*.

Science News (2007) Toward a Banana-Based Vaccine For Hepatitis B. Disponível em: <http://www.sciencedaily.com/releases/2007/04/070430224426.htm> Acesso em: agosto de 2010.

Valor Econômico (2010) Espécies invasoras causam prejuízo de US\$ 1,4 trilhão, 28/4/2010.

Wikipédia (2010). Enciclopédia Livre. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Brasil> Acesso em: agosto de 2010.

REFORMA DO CÓDIGO FLORESTAL

**BUSCA DO EQUILÍBRIO ENTRE A
AGRICULTURA SUSTENTÁVEL E A
PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

GUSTAVO HENRIQUE FIDELES TAGLIALEGNA

**Engenheiro Agrônomo (ESALQ/USP). Mestre em Agronegócios
(UFMS/UnB) e Consultor Legislativo do Senado Federal.**

1. Introdução

Há cerca de dois anos um novo tema passou a fazer parte das rodas de conversas nos municípios brasileiros, principalmente naquelas cidades que têm a agropecuária como principal atividade econômica. Chama a atenção nessas conversas que termos técnicos, normalmente utilizados por profissionais da área ambiental, são usados com desenvoltura por produtores rurais, que se mostram perplexos com o “novo Código Florestal”, que torna obrigatória a “averbação da Reserva Legal”, bem como sua “recomposição, regeneração natural ou compensação”. Eles também se indagam sobre o que fazer com suas lavouras de arroz, de café ou de laranja plantados dentro de “Área de Preservação Permanente”.

Essa discussão que nasceu nos municípios chegou ao Congresso Nacional quando ganhou força a tramitação, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei nº 1.876, de 1999, que altera o Código Florestal. Criticadas pelos ambientalistas e apoiada pela bancada ruralista, as alterações flexibilizam várias das regras impostas pelo atual Código Florestal brasileiro. As principais mudanças propostas estão relacionadas com os institutos da Reserva Legal e da Área de Preservação Permanente.

Dada a sensibilidade do tema, o debate em torno do assunto acaba sendo extremamente politizado, com uma abordagem bastante radical e pouco isenta por parte dos dois lados envolvidos. O objetivo deste artigo é justamente procurar fazer uma análise mais racional da questão, analisando os problemas levantados pelos agricultores, as propostas de alteração do Código Florestal e suas implicações para o meio ambiente.

Dessa forma, o próximo capítulo faz uma descrição do atual Código Florestal, apresentando seus principais conceitos e definições. Em seguida se discorrerá sobre o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que conferiu efetividade ao código florestal, por instituir multas para os casos de descumprimento de suas regras. Em sequência serão abordadas as principais propostas constantes da versão mais recente do Projeto de Lei nº 1.876, de 1999, que altera o Código Florestal. Ao final será feita uma discussão da questão, em seus aspectos ambientais e econômicos, e por fim, mas não menos importante, será apresentada a conclusão do trabalho.

2. O Código Florestal

O Código Florestal brasileiro, instituído pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, estabelece as regras para o uso do solo, de forma a equilibrar o desenvolvimento econômico sustentável e a preservação do meio ambiente.

Em 1996, o Governo Federal editou a Medida Provisória (MPV) nº 1.511, de 25 de julho de 1996, a primeira de uma série de reedições que durou mais de 5 anos. A MPV original alterava o art. 44 do Código Florestal, mantinha a Reserva Legal de 50% para as propriedades da região Norte e da parte Norte da região Centro-Oeste, mas determinava que, quando a cobertura arbórea constituísse fitofisionomias florestais, a reserva legal deveria ser de 80%, naquelas regiões. O § 3º do mesmo artigo definia como região Norte a parte norte da região Centro-Oeste, os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso, além das regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, nos Estados de Tocantins e Goiás, e a oeste do meridiano de 44º W, no Estado do Maranhão.

Posteriormente, uma das reedições, a MPV nº 1.511-12, de 27 de junho de 1997, introduziu dois novos parágrafos ao art. 44. O § 3º determinava que a reserva legal de 80%

a que se refere o § 2º não se aplicaria às propriedades em processo de regularização, assim declaradas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), ou pelos órgãos estaduais competentes, com áreas de até 100 ha, nas quais se pratique agropecuária familiar. O novo § 5º passou a prever que, quando estivesse concluído o Zoneamento Ecológico-Econômico, na escala igual ou superior a 1:250.000, a distribuição das atividades econômicas seria feita conforme as indicações do zoneamento, respeitando o limite mínimo de 50% da cobertura arbórea de cada propriedade, a título de reserva legal.

Em 1998, em outra reedição, a MPV nº 1.605-30, de 19 de novembro, promoveu novas modificações no art. 44, para permitir que, no caso de demarcação de reserva legal em áreas já comprometidas por usos alternativos do solo, o proprietário poderia optar, mediante aprovação do órgão federal de meio ambiente, pela compensação por outras áreas, desde que pertençam aos mesmos ecossistemas, estejam localizadas dentro do mesmo estado e sejam de importância ecológica igual ou superior à da área compensada. Foi também alterado o art. 3º do Código Florestal, instituindo-se a determinação para que a supressão total ou parcial de áreas de preservação permanente somente seria admitida quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, sem prejuízo do licenciamento a ser procedido pelo órgão ambiental competente.

A referida Medida Provisória continuou a ser reeditada sucessivas vezes, até que, conforme proposta do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o Governo Federal editou a MPV nº 1.956-50, de 26 de maio de 2000, promovendo alterações substanciais no texto do Código Florestal. A Medida Provisória passou por novas reedições até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001¹⁰³, que acolheu a MPV nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, mantendo-a em vigor até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Os pontos mais importantes da MPV nº 2.166-67, de 2001, são os seguintes:

a) o § 2º do art. 1º do Código Florestal passa a definir os conceitos de pequena propriedade rural, área de preservação permanente, reserva legal, utilidade pública, interesse social e Amazônia Legal;

b) área de preservação permanente e reserva legal são definidos nos seguintes termos:

II – Área de Preservação Permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

III – Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas;

¹⁰³ A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, instituiu novas regras de tramitação para as Medidas Provisórias, proibindo as sucessivas reedições. As Medidas Provisórias em vigor na data de Publicação da Emenda Constitucional nº 32 passaram a ter vigência permanente, até que fossem definitivamente apreciadas pelo Congresso Nacional.

c) o art. 2º determina que são Áreas de Preservação permanente as terras localizadas ao longo dos rios (em uma faixa que varia de 30 a 500 metros – contada a partir de seu nível mais alto – dependendo da largura do rio) ao redor de lagos, lagoas e reservatórios d'água naturais ou artificiais, ao redor de nascentes e olhos d'água (raio de 50 metros), no topo de morros, montes, montanhas e serras, nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45º, nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, nas bordas dos tabuleiros ou chapadas (faixa de 100 metros), e em altitudes superiores a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

d) de acordo com o art. 3º, o Poder Público poderá, também, declarar como Áreas de Preservação Permanente florestas e outras formas de vegetação natural;

e) o art. 4º determina que a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, sendo que a supressão de vegetação nativa protetora de nascentes ou de dunas e mangues somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública;

f) ao autorizar a supressão de vegetação em área de preservação permanente, o órgão ambiental responsável deverá indicar as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor;

g) em caso de implantação de reservatório artificial é obrigatória a aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas em seu entorno;

h) permite o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente para captação de água, desde que não haja supressão ou comprometimento da vegetação nativa;

i) o art. 16 define limites para a reserva legal nos seguintes termos:

I – oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal;

II – trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo;

III – vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e

IV – vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.

j) a reserva legal em propriedades com áreas de cerrado e de floresta será calculada de forma proporcional;

k) nas pequenas propriedades familiares a reserva legal pode ser compensada por plantios de árvores frutíferas, ornamentais ou industriais exóticas;

l) a localização da reserva legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente;

m) o § 5º do art. 16, a seguir transcrito, estabelece os casos e os limites em que o Poder Executivo, por indicação do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) poderá alterar os percentuais a serem destinados para fins de reserva legal:

§ 5º O Poder Executivo, se for indicado pelo Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e pelo Zoneamento Agrícola, ouvidos o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, poderá:

I – reduzir, para fins de recomposição, a reserva legal, na Amazônia Legal, para até cinquenta por cento da propriedade, excluídas, em qualquer caso, as Áreas de Preservação Permanente, os ecótonos, os sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos; e

II – ampliar as áreas de reserva legal, em até cinquenta por cento dos índices previstos neste Código, em todo o território nacional.

n) o § 6º do art. 16 permite o cômputo de áreas com vegetação nativa em área de preservação permanente no cálculo do percentual de reserva legal, desde que isso não implique em novos desmatamentos, e somente quando a soma das áreas com vegetação nativa, na reserva legal e na área de preservação permanente for superior a 80% na Amazônia Legal, 50% nas demais regiões do país e 25% nas pequenas propriedades familiares;

o) a Reserva Legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula da imóvel, sendo vedada sua alteração;

p) o art. 44 estabelece as regras de compensação para as propriedades que possuam área com vegetação nativa inferior ao exigido como reserva legal e que não tenham suprimido florestas ou outras formações nativas a partir de 14 de dezembro de 1998. Nesses casos, o proprietário deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente:

I – recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente;

II – conduzir a regeneração natural da reserva legal; e

III – compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento.

q) o § 4º determina que, caso não seja possível fazer a compensação na mesma microbacia, pode o órgão ambiental estadual autorizar a compensação em outra área, desde que na mesma bacia hidrográfica e no mesmo estado.

r) o art. 44-B institui a Cota de Reserva Florestal (CRF), título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão florestal, reserva particular ou reserva legal (válida para os percentuais que excedam os limites definidos no art. 16). As cotas podem ser comercializadas, para serem utilizadas como forma de compensação de Reserva Legal, nos termos do art. 44, inciso III.

s) o benefício das compensações não pode ser utilizado pelos proprietários rurais que tenham suprimido vegetação nativa sem a devida autorização após 14 de dezembro de 1998, data de publicação da primeira Medida Provisória que alterou o Código Florestal.

Como vimos, o Código Florestal, prevê, em seu art. 44, regras de compensação para as propriedades que possuam área com vegetação nativa inferior ao exigido como Reserva Legal. Com efeito, os imóveis rurais que não atingem os percentuais definidos na Lei precisam adotar medidas visando à recomposição da Reserva Legal.

Deve-se ressaltar que a reserva legal de 20% existe desde a edição do Código Florestal, em 1965. As alterações subsequentes ocorreram para ampliar a parcela a ser preservada na Amazônia Legal (80% para áreas de floresta, 50% para cerrado e 20% para vegetação de campos gerais), sendo que nas demais regiões a reserva legal permanece em 20%, independentemente do tipo de vegetação.

3. Regulamento do Código Florestal (Decreto nº 6.514, de 2008)

Em 2008, foi editado o Decreto nº 6.514, de 22 julho de 2008, que *dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências*, regulamentando o Código Florestal. Ele detalha os procedimentos a serem adotados pelo Poder Público para dar cumprimento às medidas restritivas impostas pelo Código Florestal. Estabelece regras sobre a regeneração das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal e institui multas para quem impede ou dificulta essa regeneração.

Pode-se dizer que somente a partir do Decreto nº 6.514, de 2008, o Código Florestal foi efetivamente colocado em prática. Por esse motivo, nos últimos dois anos a discussão sobre o Código Florestal tem causado grande inquietação no meio rural.

O principal ponto que preocupa o setor rural se refere à multa de R\$ 5.000 por hectare, instituída pelo art. 49 do Decreto para quem impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas ou demais formas de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente e em Reserva Legal. Note-se que o Código Florestal já determinava a obrigatoriedade de regeneração destas áreas, mas apenas após a edição do Decreto regulamentador em 2008, o Estado passou a contar com a multa como fator coercitivo capaz de viabilizar o seu cumprimento.

4. Proposta de alteração do Código Florestal (Projeto de Lei nº 1.876, de 1999)

Está em tramitação na Câmara dos Deputados, sob relatoria do Deputado Aldo Rebelo, o Projeto de Lei (PL) nº 1.876, de 1999, de autoria do Deputado Sérgio Carvalho, que altera o Código Florestal em relação às disposições sobre Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal e exploração florestal. A última versão da proposta, apresentada na forma de substitutivo, institui um novo Código Florestal, revogando totalmente o atual. A matéria será apreciada ainda pelo Plenário da Câmara dos Deputados e, caso seja aprovada, será encaminhada ao Senado Federal.

Em seu Parecer apresentado à Comissão Especial destinada a apreciar o Projeto, o Deputado Aldo Rebelo tece elogios ao Código Florestal de 1965, em sua versão original, e

faz severas críticas às alterações promovidas posteriormente. De acordo com o Parecer, a configuração atual do Código Florestal “põe na ilegalidade mais de 90% do universo de 5,2 milhões de propriedades rurais no País”. Ainda segundo o Parecer, a atual definição de Área de Preservação Permanente afeta 75% produtores de arroz, que cultivam o produto em várzeas.

São as seguintes as principais alterações ao Código Florestal propostas pelo substitutivo apresentado pelo Deputado Aldo Rebelo à Comissão Especial responsável por analisar o PL nº 1.876, de 1999:

- a) a faixa de terra considerada como Área de Preservação Permanente (APP) passa a ser contada a partir do nível mais baixo do rio (o Código Florestal atual considera o nível mais alto);
- b) redução da APP de 30 metros para 15 metros nas margens dos cursos d’água de até 5 metros de largura;
- c) retirada dos topos de morros e das terras acima de 1.800 metros de altitude do conceito de APP;
- d) permissão para os Estados aumentarem ou reduzirem em até 50% as faixas mínimas de APP, por meio de Zoneamento Ecológico-Econômico estadual e do Plano de Recursos Hídricos da bacia hidrográfica;
- e) permissão para supressão de vegetação nativa nas várzeas, segundo dispuser lei estadual ou do Distrito Federal;
- f) extinção da exigência de Reserva Legal para propriedades de até 4 módulos fiscais;
- g) permissão para computar a APP no cálculo da Reserva Legal, sem os limites do atual Código Florestal;
- h) anistia para os proprietários que promoveram supressão de vegetação em APP ou em Reserva Legal antes de 22 de julho de 2008, data de publicação do Decreto nº 6.514, de 2008;
- i) previsão de que o Programa de Regularização Ambiental possa regularizar atividades em área rural consolidada nas APP;
- j) permissão para exploração econômica da Reserva Legal.

5. Discussão

O debate em torno do Código Florestal envolve questões técnicas e políticas importantes. Ocorre que, como o tema é bastante polêmico, a parte técnica e a parte política da discussão acabam se misturando. Podemos destacar como exemplo a definição do que é Área de Preservação Permanente, e suas implicações.

Apontar quais são as áreas ambientalmente sensíveis a ponto de ser necessário considerá-las como de preservação permanente é uma questão absolutamente técnica. Agora, qual o tratamento a ser dado às produções agrícolas consolidadas dentro das áreas de preservação permanente é uma questão política, que deve ser democraticamente discutida pelo Congresso Nacional. Temos o exemplo da produção de arroz nas várzeas. A necessidade de se preservar as várzeas é uma questão técnica, mas o

tratamento a ser dado para as lavouras de arroz tradicionalmente cultivadas nessas áreas é uma questão política.

Uma realidade que não tem como ser desconsiderada é o fato de que porção significativa da produção agrícola brasileira está plantada em Área de Preservação Permanente. Além do arroz de várzea, boa parte da banana produzida no vale do Ribeira em São Paulo, do café produzido em Minas Gerais, São Paulo e Espírito Santo, da maçã produzida em Santa Catarina e da uva do Rio Grande do Sul, por estarem em áreas com declividade superior a 45%, ou em topos de morros, estão em APP.

As Figuras 1 a 4 mostram situações típicas em que culturas tradicionais estão em situação irregular de acordo com o atual Código Florestal, por estarem plantadas terras consideradas como Áreas de Preservação Permanente.

A Figura 1 ilustra cafezal do município de Manhuaçu, Minas Gerais, plantado em região montanhosa de declive acentuado. A Figura 2 retrata lavoura de arroz irrigado, no Rio Grande do Sul, localizado em área de várzea. A Figura 3 mostra plantação de uva em área de encosta, no município de São Miguel Arcanjo, São Paulo. Por fim, a Figura 4 ilustra plantação de banana ao longo de um rio, no Vale do Ribeira, em São Paulo.

Figura 1: Cafezal plantado em Área de Preservação Permanente, em MG



Figura 2: Lavoura de arroz de várzea em Área de Preservação Permanente, no RS



Figura 3: Plantação de uva em Área de Preservação Permanente



Figura 4: Plantação de bananas em Área de Preservação Permanente no Vale do Ribeira-SP



Outra questão que gera grande polêmica entre os agricultores são as regras de cômputo do percentual de reserva legal. O Código Florestal permite a contagem das áreas de preservação permanente dentro do percentual exigido como Reserva Legal, mas com regras bastante restritivas. Em quaisquer desses casos, o uso dessas regras não permite a abertura de novos desmatamentos.

Com exceção da Amazônia Legal, nas demais regiões do país a Área de Preservação Permanente somente poderá ser utilizada na contagem do percentual de Reserva Legal se o somatório dessas duas frações for superior a 50% da área da propriedade. Assim, para compor os 20% de Reserva Legal, uma propriedade que possui, por exemplo, 32% de terras classificadas como Área de Preservação Permanente, poderá ter Reserva Legal de 18%, de forma que o somatório das duas áreas seja 50%.

No caso das propriedades familiares, o percentual exigido como somatório da Reserva Legal e da Área de Preservação Permanente é de 25%. Assim, para compor os 20% de Reserva Legal, a propriedade familiar que tenha, por exemplo, 15% de Área de Preservação Permanente, poderá ter reserva Legal de 10%, de forma que o somatório das duas áreas seja 25%.

Já no caso da Amazônia Legal, o somatório das duas áreas deve ser 80%. Assim, nos casos em que a vegetação é floresta, como a Reserva Legal exigida também é de 80%, então se pode chegar a uma situação em que toda a APP poderia ser considerada como Reserva Legal (se a área de APP já for superior a 80%). Nesse exemplo não haveria a necessidade de averbar área adicional a título de Reserva Legal, pois a exigência estaria suprida pela própria APP.

O substitutivo votado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados possui dispositivos em que a parte técnica parece estar sendo atropelada pela discussão política. É o caso, por exemplo, da definição de APP nas margens dos rios. O Código Florestal atual determina que a contagem da faixa a ser preservada se inicia a partir do nível mais alto do rio. Esta é a definição tecnicamente correta, pois o conceito de leito maior de um rio é a área ocupada pelas águas durante a época das chuvas, por ocasião das maiores cheias (a mata ciliar somente se forma a partir desse nível).

Nesse sentido, não estaria tecnicamente correta a metodologia utilizada pelo Substitutivo para definir APP, que considera a faixa de terra contada a partir do nível mais baixo do rio. Por essa definição a APP estaria dentro do rio durante certo período do ano. Ocorre que a mata ciliar não sobrevive à inundação. Por isso, para se evitar a supressão das matas ciliares, a área a ser preservada deve, necessariamente, ser contada a partir do nível mais alto do rio.

Outra questão polêmica, esta de natureza política, é a anistia concedida aos que desmataram de forma ilegal até 22 de julho de 2008. A atual configuração do Código Florestal existe desde 1998. Portanto, a sociedade já tinha conhecimento de todas as limitações e proibições impostas pela legislação ambiental. É perfeitamente justificável o argumento que nas décadas de 60 e 70 o Estado brasileiro incentivou a colonização do interior do país por meio da supressão da mata nativa, e que os desmataram naquela época não poderiam ser responsabilizados. Mas esta não é a situação pós-1998. Quem desmatou ilegalmente depois dessa data sabia que estava agindo de forma contrária à legislação vigente. Tal medida poderia, inclusive, incentivar novos desmatamentos promovidos por quem apostasse em uma nova anistia no futuro.

Nesse aspecto, o dispositivo constante do substitutivo, que cria o Programa de Regularização Ambiental com a finalidade regularizar atividades em área rural já consolidada nas Áreas de Preservação Permanente parece ser um mecanismo interessante para solucionar o problema das culturas tradicionalmente cultivadas em Áreas de Preservação Permanente, como o arroz nas várzeas e o café nas encostas.

O mecanismo, desde que sujeito a critérios bastante rígidos, poderia inclusive dispensar outras mudanças no Código Florestal. Seria uma decisão política de regularizar as áreas consolidadas, mas sem a necessidade de desfigurar o Código. Nesse caso, seria importante uma definição precisa de área rural consolidada, de forma a não beneficiar desmatamentos ilegais recentes, mas somente aquelas terras onde a agricultura é praticada de forma tradicional e continuada por um longo período.

Por fim, a proposta de permitir que os Estados possam flexibilizar as limitações do Código Florestal deveria ser analisada com bastante cuidado. Os diferentes ecossistemas são integrados, e esta interdependência não está relacionada com os limites dos Estados. Por esse motivo, é fundamental que a legislação que regula a intervenção humana nesses ecossistemas seja mesmo Federal, e não Estadual como proposto. Somente uma legislação federal unificada seria capaz de regular de forma harmônica a interrelação entre os diversos ecossistemas.

6. Conclusão e comentários finais

O Brasil possui um Código Florestal que pode ser considerado avançado do ponto de vista da preservação do meio ambiente. Sua versão atual, vigente desde 1998, trouxe uma nova configuração para os institutos da Reserva Legal e da Área de Preservação Permanente, ao mesmo tempo em que concedeu prazo de trinta anos para a recomposição das áreas.

Porém, somente a partir da edição do Decreto nº 6.514, de 2008, as novas regras do Código Florestal passaram a ser notadas pelos agricultores. Depois do Decreto, o Ministério Público passou a agir com maior efetividade no sentido de exigir a averbação da Reserva Legal, o respeito às Áreas de Preservação Permanente, e a manutenção dos cronogramas de recomposição da vegetação nativa dessas áreas.

Dessa forma, estabeleceu-se nos últimos dois anos um crescente conflito entre agricultores e ambientalistas em torno do Código Florestal, principalmente em relação às terras tradicionalmente ocupadas por culturas agrícolas, mas que estão dentro de áreas de preservação permanente.

Na Câmara dos Deputados, a pressão dos produtores rurais resultou na apresentação de substitutivo a um Projeto de Lei que visa a alterar o Código Florestal. Muitas das mudanças propostas estão tecnicamente incorretas, como é o caso do método de mensuração da Área de Preservação Permanente às margens dos rios. Outras possuem mérito discutível, como é o caso da anistia para quem desmatou depois de 1998.

Apesar de excessivamente benevolente, algumas alterações propostas pelo Substitutivo parecem advir de reivindicações justas dos agricultores. É o caso, por exemplo, da permissão de cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo da Reserva Legal de cada propriedade rural.

Outra questão que a negociação política no Congresso Nacional terá que resolver é o tratamento a ser dado às áreas agrícolas consolidadas que estão em Áreas de Preservação Permanente. Nesse sentido, a proposta de criação do Programa de Regularização Ambiental parece ser um bom caminho para solucionar a controvérsia, desde que haja uma correta definição de área agrícola consolidada, e que não venha a beneficiar os desmatamentos ocorridos nos períodos mais recentes, notadamente pós 1998.

É importante ressaltar que a discussão de um tema tão importante não deve ser pautada pelo falso antagonismo entre desenvolvimento e preservação do meio ambiente.

Qualquer alteração da legislação ambiental no que tange as limitações ao exercício da atividade agrícola deve ser conduzida com vistas a priorizar o conceito de agricultura sustentável, buscando sempre o equilíbrio entre a viabilidade econômica dos empreendimentos agropecuários e o respeito ao meio ambiente. Não se pode deixar de considerar que, hoje, esta é uma exigência dos consumidores, tanto no exterior quando no Brasil.

Bibliografia

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm> Acesso em 10 agosto 2010.

BRASIL. Decreto nº 1.465, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm> Acesso em 10 agosto 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Substitutivo adotado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 1.876, de 1999. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=787771>> Acesso em 10 agosto 2010.

EXTENSÃO RURAL NO MUNDO E NO BRASIL

DESCENTRALIZAÇÃO, PRIVATIZAÇÃO E FINANCIAMENTO

MARCUS PEIXOTO

Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ).

E-mail: marcusp@senado.gov.br

Introdução

Neste artigo será abordado o contexto da origem dos serviços públicos de extensão rural no Brasil e no mundo, sua evolução e a crise enfrentada na maioria dos países, nos anos 80 e 90. Essa crise, de formas e proporções diferentes em cada país, foi resultante do crescimento da agricultura comercial e sua demanda crescente por serviços mais especializados, melhor providos pelo setor privado; da elevação dos gastos com os serviços públicos, considerados pouco eficientes e de baixo alcance, em contexto de orçamentos declinantes. Em consequência, foram desenvolvidos novos modelos ou sistemas de extensão, baseados em formas combinadas de descentralização, privatização e diversificação do financiamento dos serviços, o que tem colocado novos desafios para a atuação dos serviços públicos de extensão rural ainda existentes.

1. O surgimento e as mudanças estruturais e históricas da extensão rural no mundo

A difusão de tecnologias foi uma importante fonte de mudança econômica por gerações. Durante os anos 40 e os anos 50 do século XX, a pesquisa da difusão emergiu nos departamentos de sociologia rural das universidades nos Estados Unidos. Nos anos 60, estes estudos foram continuados nas áreas da comunicação, da geografia, do *marketing* e da economia (EICHER, 2007).

O período Pós Segunda Guerra Mundial foi caracterizado por um crescimento rápido na população mundial, particularmente dos países em desenvolvimento, mas também por um crescimento mais lento na produção de alimentos. Embora tenha havido super oferta de alimentos na América do Norte e na Oceania os déficits de alimento tornaram-se mais comuns nos países asiáticos e africanos. Índia e China sofreram com a falta dos principais alimentos durante o final dos anos 50 e durante os anos 60.

Para resolver o problema de segurança alimentar nos países em desenvolvimento, foi criado um sistema de centros de pesquisas agrícolas internacionais (IARCs) pela comunidade financiadora internacional, para fornecer o suporte técnico e apoio aos centros de pesquisa agrícola nacionais. O sistema atual de 15 IARCs foi fundado nos sucessos iniciais do Centro Internacional da Melhoria do Milho e do Trigo (CIMMYT) e do Instituto de Investigação Internacional do Arroz (IRRI), que criaram a assim chamada “Revolução Verde” na Ásia (SWANSON, 2006). Foi este o contexto de surgimento dos sistemas nacionais de extensão rural nos países em desenvolvimento.

Rivera e Cary (1997, p. 298) confirmam essa visão, ao afirmarem que “enquanto a extensão ‘moderna’ existiu desde o século 19 nas universidades inglesas, a extensão rural é muito nova como uma instituição formal mundialmente, com a maioria dos países iniciando tais serviços desde os anos 50 e os anos 60”.

Ao contrário das *Land Grant Colleges* dos Estados Unidos, universidades que no fim do século XIX foram o berço do sistema cooperativo de extensão americano, nos anos 50 do século XX as universidades rurais dos países em desenvolvimento eram frágeis ou inexistentes, e por esta razão muitos serviços de extensão rural¹⁰⁴ começaram suas

¹⁰⁴ Neste artigo não nos preocuparemos com uma delimitação conceitual precisa do termo “extensão rural”, sendo ele utilizado em diversos sentidos possíveis: assistência técnica agrícola, processo de educação rural informal, transferência de tecnologia agropecuária, comunicação rural.

atividades atrelados aos ministérios da agricultura, mas fracamente conectados com a pesquisa agrícola.

Nos anos 60, ainda no início da Revolução Verde, predominava nos serviços de extensão rural o uso dos princípios da transferência de tecnologias, da comunicação interpessoal e do desenvolvimento de comunidades. Nos anos 70 as características principais da extensão incluíam a abordagem do desenvolvimento rural integrado (DRI), o surgimento do sistema de Treinamento e Visita (T&V) e a substituição do modelo de difusão de inovações pelo de oferta de pacotes de serviços integrados (pesquisa agrícola, crédito rural, extensão rural e comercialização), para minimizar as limitações à adoção de tecnologias (FEDER; WILLETT; ZIPJ, 1999).

A percepção da informação agrícola como um bem público, e sujeito a falhas de mercado, forneceu o argumento principal nos debates políticos desde os anos 60 para a necessidade de provisão continuada de serviços públicos de extensão. Todavia, a industrialização crescente da agricultura, consequentemente com uma ênfase aumentada no potencial para a provisão comercial destes serviços, levou ao questionamento da natureza de bem público de grande parte da informação agrícola (RIRDC, 2000).

Embora desde meados dos anos 70 do século XX já começassem a emergir os serviços consultivos de mercado (primeiramente nos EUA), foi nos anos 80 que a extensão pública foi mais severamente atacada, por não ter relevância, impacto insuficiente, e não ser adequadamente eficaz e eficiente e, às vezes, por não levar a cabo os programas que visavam promover a equidade (RIVERA e CARY, 1997). Havia ainda um sentimento geral que a extensão pública estendeu-se além dos limites da sua capacidade de ação. Assim, a escassez de recursos financeiros para a extensão e, em alguns casos, a falta de mão de obra habilitada e a deficiência da capacidade organizacional conduziram a mudanças importantes nas perspectivas ideológica, econômica e técnica dos serviços de extensão rural (Banco Mundial 1981:5, *In* RIVERA; QAMAR, 2003).

Houve, paralela e consequentemente, um movimento na ideologia da extensão para longe “do modelo linear” de transferência tecnológica e da abordagem “de cima para baixo” (imposta), do fluxo de informações dos cientistas aos produtores rurais. O novo paradigma é voltado para as metodologias da extensão que enfatizam fluxos de informação de baixo para cima (dirigidos pela demanda), princípios de educação de adultos e participação das partes interessadas. O trabalho crescente da extensão rural com grupos de produtores rurais foi outra mudança importante associada a este novo paradigma (RIRDC, 2000).

Sob esse novo paradigma, considera-se apropriado que os produtores rurais devam ter mais controle sobre a informação de que precisam ou querem e sobre a maneira que lhes é entregue. Entende-se que a extensão deva ser norteada pela demanda, mais do que dirigida ciência. Além disso, mesmo nos países de maior renda, onde os serviços de extensão foram estruturados mais cedo, o compromisso fiscal tomou impulso significativo, depois da Segunda Guerra Mundial, quando ciência e tecnologias tinham se acumulado.

Na década de 80 ganharam ênfase as abordagens participativas e a preocupação com a produtividade das mulheres e a preservação dos ecossistemas, junto com estratégias de recuperação de custos e de privatização (FEDER; WILLETT; ZIPJ, 1999). Mais organizações não governamentais (ONGs), indústrias de insumos e de equipamentos agrícolas, revendas agropecuárias e as agroindústrias começaram a assumir as atividades da extensão

rural (SULAIMAN V; VAN DEN BAN, 2003). Em continuidade a tais mudanças, desde a década de 90 houve um aumento crescente da competição com os fornecedores de informação agrícola privados, num momento em que os serviços de extensão no mundo se tornavam menos capazes de enfrentar tal competição, porque os recursos públicos para sua sustentação estavam sendo reduzidos ou, no melhor dos casos, mantidos.

Até 1988, existia pouca evidência do declínio dos gastos públicos na extensão rural, exceto na África onde o gasto com extensão declinou, mas ainda se manteve mais alto que em outras regiões. A partir de então os ajustes estruturais, a redução de despesas públicas e a realocação de gastos, sugerem ter ocorrido uma redução substancial no financiamento da extensão (ALEX *et alii*, 2002). Neste contexto, a informação agrícola transformou-se uma fonte maior de vantagens competitivas estratégicas para o setor privado.

Os países industrializados desenvolvidos frequentemente forneceram modelos para serviços de extensão no mundo todo. Entretanto, com o aumento da liberalização econômica na década de 90, os governos já não proporcionavam de forma adequada os serviços que poderiam ser mais eficaz e eficientemente oferecidos pelas organizações do setor privado ou da sociedade civil.

Além disso, a diminuição da importância da participação da agricultura no crescimento econômico, em relação aos demais setores da economia, o maior nível de instrução de populações cada vez menores de produtores rurais, e o uso crescente de insumos comprados externamente à propriedade rural, mudaram a natureza dos serviços de extensão financiados publicamente. Tudo isso levou a um questionamento dos meios da provisão de serviços de extensão rural pelo setor público (RIVERA; CARY, 1997).

O Relatório da Consulta Global sobre a Extensão Agrícola da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), realizado em 1990 por Swanson, Farner, e Bahal, (1990, in RIVERA; CARY, 1997), sobre 207 organizações de extensão rural em 115 países, concluiu que 50% destas organizações tinham sido estabelecidas ou foram reorganizadas nas duas décadas precedentes. O estudo estimou que 90% da extensão global era provida por agências públicas, e que havia aproximadamente 600.000 pessoas atuando na extensão rural no mundo inteiro, 95% destas trabalhando em sistemas públicos de extensão rural. Nos Estados Unidos, havia aproximadamente 9.000 agentes de extensão, 4.000 especialistas do tema, e 1.000 pessoas em cargos de direção e suporte administrativo (USDA, 1993, in RIVERA; CARY, 1997).

Segundo Feder, Willett e Zipj (1999, p. 5) o mesmo estudo estimou que em 1988 o gasto anual médio das agências públicas por extensionista foi de US\$ 8.522, enquanto o gasto médio anual por produtor foi de US\$ 2 a 3, nos países de baixa renda, e US\$ 65 nos países de alta renda. Também concluiu que, em vários países, a taxa de investimento público na extensão rural como percentual dos recursos do ministério da agricultura era diretamente relacionada com a proporção da força de trabalho empregada na agricultura. Segundo os autores citados, "onde menos de 20 por cento da população é empregada na agricultura, a extensão recebe cerca de 2 por cento dos recursos do ministério, comparado com pouco mais de 20 por cento dos recursos onde mais de 60 por cento da população está na agricultura".

Mas o estudo da FAO sem dúvida subestimou o montante de extensão privada existente nos países em desenvolvimento, uma vez que muitos observadores tiveram a dificuldade de checar, e assim negligenciaram, a comunicação informal produtor-produtor, a

assessoria dada informalmente quando produtores compram insumos, ou a assessoria dada por agroindústrias processadoras ou intermediários da comercialização (ALEX *et alii*, 2002).

Este estudo foi revisto para a FAO por Roseboom (2004), que atualizou os dados sobre o *staff* e as despesas por países e continentes, chegando aos resultados expostos na Tabela 1 a seguir. O autor salientou que os dados internacionais com gastos na extensão são muito menos documentados que os gastos com pesquisa agropecuária. Assim, os dados para 1993 foram inflados a partir dos dados de 1988. O autor destacou que em 1996 foram gastos US\$ 17 bilhões (em valores de 1993) em pesquisa agropecuária, enquanto em 1993 os gastos em extensão atingiram US\$ 5,69 bilhões.

Tabela 1 – Estimativa global dos gastos e pessoal de extensão rural – 1988

	Staff da Extensão (#)	Gastos em Extensão (milhões 1988 US dólares)	Gastos em Extensão (milhões 1993 US dólares)
Países em desenvolvimento	497.168	2.500	2.932
África	58.958	400	469
China	193.300	452	530
Ásia & Pacífico, excl. China	184.797	1166	1.368
America Latina & Caribe	14.498	195	229
Oriente Médio	32.965	287	337
Países Desenvolvidos	58.351	2.354	2.761
EUA	15.274	1.025	1.202
Japão	12.400	288	337
Outros países desenvolvidos	30.677	1.041	1.221
Total	555.519	4.854	5.693

Fonte: Swanson, Farner, e Bahal (1990); FAO (1991); e Alston e Pardey (1996), in Roseboom (2004).

Conforme o estudo da FAO citado, a extensão no mundo inteiro tinha um grande número de funcionários e os custos periódicos da extensão eram de valor significativo. Os serviços públicos de extensão rural em todo o mundo foram e ainda estão sendo forçados a adaptar-se a limitações de financiamento e a um setor agrícola em constante mudança.

O Banco Mundial também teve um papel preponderante no apoio a projetos de extensão rural em diversos países. Segundo Caporal¹⁰⁵ (1998, p. 252),

Entre 1964 y 1974 hubo un sustancial incremento en el valor del gasto en extensión agraria incluido en los proyectos financiados por la organización, llegando a los 122 millones de dólares. En 1988 el Banco ya se había transformado en el más importante organismo de apoyo internacional a los servicios de extensión, financiando 512 proyectos, en 79 países. En los años 90, el ítem extensión alcanzó una cifra alrededor de los 200 millones de dólares al año.

¹⁰⁵ A tese de doutorado de Caporal (1998) tem um capítulo dedicado à avaliação do papel do Banco Mundial e da FAO no apoio a projetos de extensão rural no mundo, e outro capítulo dedicado à avaliação crítica da privatização da extensão, fornecendo exemplos de diversos países.

No começo dos anos 90, o Banco Mundial reconheceu a necessidade de novas abordagens nos investimentos em extensão, incluindo um papel maior para o setor privado, as ONGs e as organizações de produtores, assim como uma abordagem mais inclusiva para as mulheres, os indígenas e as pessoas pobres (WORLD BANK, 2006).

Feder, Willett e Zijp (2001, *in* ANDERSON; FEDER, 2003), com base em um estudo do Banco Mundial, de 1997, afirmaram que existiam pelo menos 800 mil agentes de extensão mundo afora (embora não especifiquem se os dados se referem apenas ao setor público), e que cerca de 80% dos serviços de extensão são financiados publicamente e prestados por servidores públicos. Universidades, organizações públicas autônomas e ONGs fornecem cerca de 12% dos serviços de extensão, e o setor privado fornece outros 5%. Tais dados contrastam com os colhidos 10 anos antes pela FAO (555 mil extensionistas), sugerindo ter havido um aumento no número de extensionistas oficiais. Isso soaria contraditório com a afirmação de que a extensão pública estaria em crise na maioria dos países, na década de 90. Mas não se encontrou estudos que avaliassem tais discrepâncias de dados.

De qualquer forma, o Informe de 1995 da FAO “Agricultura Mundial: até o Ano 2010” concluía que para “garantir a prestação de serviços de extensão eficazes seria necessário dispor de mais de 2,4 milhões de extensionistas” até o 2010 (CAPORAL, 1998, p. 286).

2. Descentralização e privatização de serviços de extensão rural

Segundo Swanson (2006), as companhias transnacionais (TNCs) aumentaram suas capacidades de pesquisa e domínio tecnológico para muitas das culturas alimentares importantes na América do Norte, Europa e Oceania. Em consequência,

sua influência começou a se espalhar através de muitos países em vias de desenvolvimento durante os anos 90. Os governos dos países em vias de desenvolvimento foram incentivados a liberalizar suas economias e abrir suas portas ao comércio externo e ao investimento crescentes. Em consequência desta transição, muitas TNCs começaram a estabelecer ou participar em empreendimentos mistos para a produção e/ou a venda de sementes, dos produtos químicos, da maquinaria, e de outras tecnologias agrícolas. Além disto, algumas TNCs começaram a estabelecer atividades de P&D e/ou de transferência tecnológica em muitos destes mercados novos e expandindo para insumos da produção. [traduzido pelo autor]

Esse período de globalização e de liberalização do comércio foi caracterizado igualmente pela expansão rápida das grandes empresas multinacionais que dominam agora os mercados de *commodities* e de alimentos do mundo. Empresas tais como Archer Daniels Midland (ADM), Unilever, Cargill, Bunge, Zen-Noh, Tyson, ConAgra, e Smithfield dominaram cada vez mais o comércio mundial de produtos agrícolas. No comércio varejista, os gigantes globais de supermercados, tais como Wal-Mart, Carrefour, Ahold, e Tesco, estão dominando a obtenção e as vendas mundiais de todos os produtos alimentares, incluindo frutas frescas, legumes, laticínios, e produtos de carne (SWANSON, 2006).

Os serviços de extensão rural encontram-se no meio de mudanças significativas, e incertezas. Os processos de mudança têm por algum tempo sido lentos, mas em muitos países em desenvolvimento tais mudanças têm sido aceleradas por reformas e ajustes estruturais objetivando a redução de gastos do setor público. Melhoras da relação

custo-benefício têm sido conseguidas através de aperfeiçoamentos na administração dos programas, objetivando ajustes prioritários, e escolha de métodos apropriados de fornecimento de serviços de extensão como, por exemplo, uso de mídia de massa (ANDERSON; FEDER, 2003). Mas um ambiente de orçamentos governamentais declinantes combinados com um interesse reduzido dos governantes tem levado a cortes significativos nos serviços de extensão rural pública.

Para Schwartz (2003) a expansão passada do número de funcionários conduziu a grandes orçamentos para a manutenção das equipes de campo, até o ponto em que depois que os salários (cujos valores estão frequentemente abaixo do setor privado) são pagos sobram poucos recursos para cobrir custos de operação essenciais, como combustível e manutenção de veículos para transporte. Além disso, há o fato de que os agentes de extensão do setor público geralmente não são especialistas, mas sim generalistas, enquanto as atividades de extensão privadas frequentemente fornecem a informação especializada, não disponível da extensão pública. Essas seriam razões adicionais pelas quais a privatização de serviços de extensão existentes tem ocorrido já em alguns países e está sendo proposta em outros.

Segundo Swanson (2006) a pesquisa e a extensão públicas foram lentas em perceber que estavam sendo crescentemente deslocadas pelo setor privado e que necessitavam identificar uma nova missão que poderia justificar a continuação de investimentos de fundos públicos. Alguns sistemas nacionais de extensão estão começando a deslocar seu foco “da produção alimentar crescente” às “rendas agrícolas crescentes e ao emprego rural”, especialmente entre os agregados familiares pobres em recursos para a exploração agrícola. Entretanto, para esse autor esta transição está ocorrendo demasiado lentamente, uma vez que a maioria dos líderes das instituições de pesquisa e de extensão reluta em “realocar recursos da extensão às novas prioridades, estranhas aos programas onde não têm quase nenhuma experiência”.

As atividades públicas de extensão permanecem também sob uma pressão crescente para prover um serviço responsivo e mensurável para os cidadãos. No Paquistão, por exemplo, segundo Bajwa (2004), o setor público de extensão rural é caracterizado por um pessoal desmotivado, uma preponderância de atribuições não relacionadas à extensão, recursos operacionais inadequados, falta de tecnologias relevantes, planejamento verticalizado, administração centralizada e ausência geral de avaliação de responsabilidades e resultados. Além disso, as demandas do mercado, sociais e ambientais, cada vez mais complexas, sobre os sistemas de produção rural, exigem um conjunto mais sofisticado e mais diferenciado dos serviços.

O processo de transferência de informação entre produtores rurais tem sido caracterizado tradicionalmente por uma troca de informação cooperativa, livre e interpessoal. Os produtores obtêm a maior parte das informações de fontes variadas: família, amigos, outros produtores, grupos de produtores, grupos de contato de extensão, organizações comunitárias, organizações de uso da água, associações e cooperativas de produtores.

Entretanto, os produtores também conseguem informação de fornecedores privados de insumos e equipamentos, revendedores destes produtos, de agroindústrias que transformam e distribuem sua produção, e de assistentes/assessores liberais, como consultores em administração rural ou contadores. Mídias de massa, como rádio, televisão, jornais, internet, murais, etc., estão se tornando fontes de informação importantes e difundidas (ALEX *et alii*, 2002).

Os diversos serviços de extensão e de informação às populações rurais implicam uma diversidade de provedores de serviços públicos e privados, respectivamente a procura e a oferta de ambos os lados de um “mercado de serviços de extensão”. O funcionamento deste mercado é condicionado pelo ambiente institucional e de políticas para a inovação, assim como pela qualidade dos serviços proporcionados (WORLD BANK, 2006).

A retirada do estado do mercado de serviços de extensão obriga os produtores comerciais (de grande escala) a arranjam seus próprios serviços; encorajando as organizações dos produtores (como cooperativas, associações e sindicatos) a prover os serviços; ou promovendo a extensão privada pelos fornecedores de insumos (não desconsiderando os conflitos potenciais de interesse no conteúdo da assessoria), indústrias compradoras de produtos, ONGs, grupos ambientais e outros.

Assim, a perspectiva global sobre a extensão já não é a de um serviço unificado do setor público, mas de uma *rede multi-institucional* de sustentação do conhecimento e da informação para as populações rurais. Para Rivera e Alex (2004) a extensão precisa ser vista dentro de uma agenda mais ampla de desenvolvimento rural. Isto implica que os governos precisam atuar na definição e na execução de uma política coerente de extensão em direção a um *sistema pluralista de serviços*.

Desde o começo dos 90, em muitas economias desenvolvidas e industrializadas, a extensão rural e os serviços consultivos do setor público foram sendo progressivamente comercializados e privatizados (GARFORTH *et alii*, 2003). Os governos procuraram concentrar as mudanças da extensão do setor público na criação de políticas e de um ambiente regulatório que catalisam a iniciativa do setor privado, assim como melhoram a qualidade de serviços que somente os governos ainda podem oferecer e que não representam um nicho de mercado atraente para os provedores privados (FAO, 2000).

Adicionalmente, nos países desenvolvidos, com setores da agricultura comercial bem estabelecidos, a informação industrial tradicionalmente tem sido um bem privado caracterizado por direitos de patente, por processos de licenciamento, pelo uso de consultores pagos, e por processos diferenciados de produção e de *marketing* que influenciam a forma de prestação de serviços privados de extensão rural.

O debate filosófico sobre a privatização centrou-se, de um lado, sobre se determinadas atividades do governo poderiam ser executadas mais eficientemente pelas instituições privadas que operam em mercados privados e, de outro lado, sobre se poderiam surgir injustiças, porque nem todos os indivíduos têm o acesso a recursos para pagar pelos serviços privados. Não obstante, Cary & Wilkinson (*In RIVERA; CARY, 1997*) já detectavam, em 1992, que na maioria dos países as empresas do setor privado eram contribuintes importantes do fornecimento de informação, transferência tecnológica e do avanço do desenvolvimento agrícola, através de arranjos produtivos e contratos com produtores rurais, mormente os grandes, e mesmo os pequenos agricultores envolvidos em monoculturas.

Uma abordagem mais comercial da extensão torna o serviço mais responsivo às necessidades do produtor/cliente e às circunstâncias econômicas e sociais em mudança. Entretanto, esse ambiente apresenta tendências: a uma redução das ligações entre organizações e entre produtores rurais na troca de informação agrícola; ao favorecimento da empresa agrícola de grande escala, em detrimento dos cultivos de escala reduzida; e à diminuição da ênfase na informação como bem público e ao avanço do conhecimento como um produto vendável.

A extensão rural continua em transição no mundo inteiro. Os governos e as agências internacionais estão avançando em reformas estruturais, financeiras e administrativas para melhorar a extensão. A retirada do Estado da provisão do serviço de extensão pode estimular o abandono total de alguns programas ou mudança das responsabilidades dos serviços para outros agentes. Ao mesmo tempo, a retirada de governos da administração de mercados de insumos e produtos agrícolas, a diversificação nas fontes de pesquisa agrícola, e as oportunidades crescentes para comércio têm aberto muitas novas oportunidades para o setor privado, incluindo a provisão de extensão. (CHAPMAN; TRIPP, 2003).

A descentralização, o pluralismo, a partilha de custos, a recuperação de custos, a participação das partes interessadas em iniciativas do desenvolvimento e as decisões e os recursos que as afetam, são alguns dos elementos na transição atual dos serviços de extensão rural. Para Rivera e Qamar (2003), “o setor privado terá um papel cada vez mais importante em sistemas rurais de conhecimento, mas a privatização total não é praticável, mesmo para a agricultura comercial”.

Rivera e Cary (1997) ressaltam que, na maioria dos casos, os governos não ‘privatizaram’ efetivamente seus serviços de extensão rural. A privatização implicaria especificamente em uma transferência total de propriedade (geralmente por venda) do governo a uma entidade privada, com essa entidade assumindo todos os custos e recebendo todos os lucros. Na verdade os governos seguiram distintos caminhos tais como: a comercialização do serviço, enquanto mantido por uma agência pública; deslocamento da entrega dos serviços do setor público para o setor privado, mantendo um monitoramento básico do financiamento e da entrega, ou perseguindo a recuperação de custos (gastos) através do pagamento pelos serviços.

Para Conolly (2004) a privatização das empresas pode frequentemente ser conduzida relativamente de forma rápida (18 a 24 meses) e pode envolver a cessão da posse total ou substancial e do controle operacional pelo governo para o setor privado. Mas os processos de reforma dos serviços de extensão têm sido muito mais complexos e mais demorados apresentando riscos no longo prazo (frequentemente 5 a 10 anos) para todos os atores e investidores.

Como reação ao fracasso de muitas experiências extensionistas de caráter nacional, durante as décadas de 80 e 90 muitos países empreenderam a descentralização das funções do governo e transferiram a autoridade e a responsabilidade central aos governos intermediários e locais, e frequentemente a associações comunitárias e de produtores ou mesmo ao setor privado. Embora possa existir um modelo centralizado, a descentralização não é um modelo em si, e em geral implica na adoção de modelos pluralísticos.

Uma forma de tratar os defeitos de grandes sistemas de extensão foi tornar a extensão um serviço local e utilizar o potencial da autonomia de grupos rurais. Organizadas frequentemente por indivíduos de fora, estas abordagens descentralizadas servem melhor as necessidades dos grupos alvo específicos, notadamente aqueles em posições desfavorecidas (NAGEL, 1997).

As discussões sobre privatização, como aquelas sobre reformas políticas e de programas, geralmente ocorrem independentemente de outras reformas críticas e relacionadas, como descentralização. Descentralização não implica, necessariamente, em privatização das atividades de extensão. Para Conolly (2004), “para ser eficaz, a descentralização tem

que coordenar e frequentemente integrar funções de serviço sob modalidades novas ou revisadas em níveis locais (frequentemente distritais)”. Mas, para Anderson (2007), a descentralização e delegação podem também ser associadas com a contratação de serviços de extensão a provedores privados e organizações não governamentais (ONGs).

Mussoi (1998, p.110) chama a atenção para a adoção da descentralização como instrumento de democratização do processo decisório das políticas públicas, em direção a formas mais avançadas de participação social, cidadania e democracia. O autor também coloca a hipótese de governos centrais imporem a descentralização aos níveis inferiores de governo como forma de transferir-lhes uma responsabilidade política que não conseguem cumprir adequadamente.

Há uma necessidade de promover processos substantivos de participação das partes interessadas no nível local, de modo que aqueles mais diretamente afetados pelos novos arranjos possam fornecer contribuições ao desenvolvimento de políticas, à tomada de decisão, e ao planejamento dos programas. O pessoal do governo central e alguns funcionários locais enfrentam desafios sérios em compreender, em internalizar e em estabelecer processos genuinamente democráticos, de baixo para cima; e têm que aprender facilitar o estabelecimento local de sistemas emergentes de serviços mais do que tentar ditar os conteúdos, as estruturas, e o ritmo de tais processos. (CONOLLY, 2004).

A descentralização também pode ser combinada com outros modelos de reforma da extensão, através da delegação do serviço a organizações não governamentais, parcerias público-privadas, contratação de serviços de extensão junto a empresas de assistência técnica, e ao setor industrial privado. A descentralização é potencialmente importante para sistemas agrícolas de conhecimento e de informação, mas a não é um fim em si mesma. Para Rivera e Qamar (2003), as estratégias bem sucedidas de descentralização devem focar três desafios:

- 1) estabelecer uma estrutura nacional para a descentralização;
- 2) desenvolver abordagens de subsetores; e
- 3) elevar as capacidades de vários participantes para a co-produção do produtos e serviços descentralizados.

Qamar (2005, p.13-15) chama a atenção para o risco de a descentralização ocorrer no âmbito das municipalidades, que podem não possuir os recursos necessários para implementar serviços de extensão, como ocorreu na Tanzânia, ou não considerá-los prioritários, como ocorreu na Indonésia. Outro risco é a interferência da política local nas diretrizes do serviço, com comprometimento da eficiência dos serviços, caso das Filipinas. Diz o autor que “em Uganda, algumas autoridades distritais têm preferido gastar os orçamentos de extensão na construção de estradas, deixando as equipes de extensão sem salários por vários meses”. Assim, pode ser mais aconselhável promover a descentralização dos serviços no âmbito das províncias (estados).

Já está amplamente constatado que o modelo tradicional de extensão verticalizada e uniforme, característico da extensão pública em geral, está longe das exigências dos produtores rurais de hoje e, em muitos casos, se tornou irrelevante e foi ultrapassado pela atuação de ONGs e pela extensão comercial privada (RIVERA; QAMAR; CROWDER, 2001). Todavia, sob um sistema de extensão privada surgem imperfeições (ou falhas) de mercado e os benefícios sociais da extensão podem ser reduzidos. As imperfeições podem ser associadas com os custos de se atingir áreas remotas ou a falha em proporcionar serviços disponíveis aos pequenos produtores rurais.

Falhas de mercado, tais como externalidades (incluindo efeitos ambientais de decisões da utilização da terra), de custos de transação elevados, de risco moral e de assimetria de informações são frequentemente devidas a uma demanda desorganizada, quando, por exemplo, pequenos produtores não reconhecem os benefícios potenciais dos serviços privados, têm limitado poder de compra, e não estão organizados para acessar os bens e serviços. Outras falhas ocorrem quando o fornecimento dos bens e serviços está desorganizado, devido a poucos indivíduos ou instituições serem capazes de prover tais bens e serviços técnicos, ou existe uma oportunidade limitada para firmas privadas cobrarem pelo provimento de informação que seja facilmente disseminada.

Há ainda os custos de transação, que incluem aqueles envolvidos no acesso e avaliação da informação e da consultoria de fontes diferentes, que podem igualmente conduzir ao uso sub-ótimo das informações pelos administradores ou produtores rurais (KYDD *et alii*, 2000). As externalidades positivas mais importantes que resultam da provisão adequada dos serviços de extensão são um meio ambiente melhor sustentado, saúde (humana, de criações e culturas) e impactos do uso de tecnologias apropriadas; melhorias na estabilidade política e redução da pobreza resultante de melhoria na equidade do acesso à informação; e melhoria na segurança nacional, desenvolvimento econômico e segurança alimentar, resultantes do aumento da produtividade agrícola, da competitividade e da sustentabilidade (ANDERSON; FEDER, 2003).

Além disso, há externalidades como benefícios econômicos adicionais. Por exemplo, um pacote técnico disseminado por uma empresa privada do agronegócio pode incluir algumas técnicas que os produtores rurais podem aplicar também em outras situações ou a outras culturas com resultados positivos (SCHWARTZ, 2003).

Na maioria dos países é necessário, então, que o estado tenha uma participação, seja no financiamento, regulação e monitoramento, seja na prestação de serviços de extensão a grupos de produtores menos favorecidos pela extensão privada, em decorrência das falhas de mercado já apontadas. Por esta razão, sistemas pluralistas são os mais indicados.

Novas abordagens de provisão e financiamento de serviços de assessorial agrícola incluem a descentralização para níveis inferiores de governo. Esse processo deve envolver associações de produtores e organizações não governamentais, contratação de serviços de extensão, parcerias público-privadas, privatização, serviços de extensão embutidos em outros tipos de contratos, e uma ampla gama de métodos de extensão e assistência, incluindo o uso de modernas tecnologias de comunicação e informação.

Nagel (1997) propôs uma categorização dos modelos de extensão, baseado na clientela (geral ou, selecionada), por produto e comercial, enquanto ALEX *et alii* (2002) organizou, conforme a Tabela 2 a seguir, alguns sistemas de extensão¹⁰⁶.

3. Financiamento dos serviços de extensão rural

Além das formas, modelos ou sistemas de extensão, outro ponto que exige uma discussão destacada é o financiamento dos serviços. Uma explanação da natureza da extensão privada exige uma compreensão da possibilidade de separar o financiamento de atividades da extensão de sua provisão.

¹⁰⁶ Para conhecer uma apresentação mais detida dos sistemas e modelos de extensão rural apresentados nessa Tabela, assim como exemplos adotados em diversos países, sugerimos consultar Peixoto (2009).

Tabela 2 – Lista de sistemas de extensão

TIPO DE SERVIÇO	ORIGEM OU CARACTERÍSTICAS
Serviços de Extensão Nacionais gerais	O padrão de abordagem da extensão do setor público com serviços de assistência técnica provida gratuitamente para produtores por todo o país.
Extensão rural geral	A forma tradicional de extensão, baseada no ministério, que tem sido dominante nos 80 anos passados.
Treinamento e Visita (T&V)	Começou no final dos 1960s como uma reforma dos serviços de extensão agrícola geral ineficientes.
Campanha de Extensão Estratégica (SEC)	Metodologia desenvolvida pela FAO para sistematicamente incorporar a participação das pessoas em um programa de extensão nacional.
Extensão por instituições educacionais	Especialmente para universidades agrícolas, pode ser a abordagem dominante para uma extensão nacional
Extensão pública contratada	Serviços são providos por firmas privadas ou ONGs em contratos com o governo.
Serviços de Extensão dirigidos	Algumas abordagens de extensão tentam evitar os altos custos recorrentes focando tanto em termos de assuntos, clientes, região ou tempo.
Serviços de Extensão Especializados	Foca os esforços na melhoria da produção de uma commodity específica ou aspecto da produção (por exemplo, irrigação, uso de fertilizantes, manejo florestal, etc.)
Extensão com foco baseado em projetos	Foco aumentado dos recursos da extensão em uma área definida por um período de tempo específico
Extensão por grupo de cliente selecionado	Focos em tipos específicos de produtores, normalmente grupos desfavorecidos, como pequenos agricultores, mulheres, minorias ou grupos étnicos.
Serviços de Extensão de Produtores	Estas abordagens envolvem produtores no trabalho de extensão, utilizando o conhecimento e recursos dos produtores
Animação Rural (AR)	Introduzida na África francófona, uma estratégia para interromper o padrão verticalizado prevalente na maior parte dos programas de desenvolvimento.

TIPO DE SERVIÇO	ORIGEM OU CARACTERÍSTICAS
Extensão participativa	Aproveita as próprias capacidades dos produtores para organizar encontros grupais, identificar necessidades e prioridades, planejar atividades de extensão, e utilizar o conhecimento indígena para melhorar os sistemas de produção.
Extensão para desenvolvimento de sistemas de produção	Requer uma parceria entre extensão, pesquisadores, e produtores locais ou organizações de produtores.
Serviços de extensão organizados por produtores	Completamente planejado e administrado por produtores.
Serviços de Extensão Comercializados	Estas abordagens apóiam-se em serviços de extensão comercializados.
Extensão de custo compartilhado	Pode ser incorporada em qualquer outra abordagem de extensão requerendo a divisão dos custos entre os produtores.
Serviços de Extensão e assistência comercial	Estão se tornando mais comuns, à medida que a racionalidade do serviço público gratuito de extensão é questionada e produtores descobrem que precisam de serviços mais especializados dos que os disponíveis pela agência pública de extensão.
Extensão no Agronegócio	Dá suporte aos interesses comerciais de fornecedores de insumos e compradores de produção que requerem ou se beneficiam do provimento de serviços de extensão sólidos para atender à administração e produção agrícola.
Extensão de mídia de massa	Esta abordagem apóia outros esforços de extensão ou provê serviços de extensão a uma audiência geral.
Mídia de Massa	Provê serviços de informação pura talhados para uma audiência ampla.
Serviço de Extensão	Origem ou Características
Mídia de massa facilitada	Liga serviços de informação de mídia de massa com agentes de extensão ou extensão de produtores para facilitar a discussão e compreensão de temas.
Tecnologias de Comunicação	Permitem as pessoas nas áreas rurais interagirem com especialistas ou fontes especializadas de informação através de telefone rural ou serviços de internet, possivelmente institucionalizados em telecentros para acesso comunitário.

Fonte: ALEX *et alii*, 2002 (traduzido e adaptado pelo autor).

Os custos da extensão precisam ser mais bem avaliados face os retornos econômicos e sociais associados com o seu sucesso. O objetivo dos debates sobre descentralização e privatização dos serviços de extensão é fazer o investimento público em extensão ser mais eficiente, não eliminá-lo. Embora mais estudos sejam necessários para medir o retorno econômico dos investimentos em serviços de extensão pública, as pesquisas realizadas indicaram, em contraste com algumas desaprovações constatadas, que a extensão em muitos casos fornece taxas de retorno elevadas e é, conseqüentemente, um investimento público rentável (RIVERA; CARY, 1997).

O investimento público em extensão é justificado quando o público em geral se beneficia mais que o cliente da extensão, quando o governo pode prover serviços mais baratos ou melhores que o setor privado, quando os serviços de extensão diretamente facilitam outros programas, ou quando o setor privado não provê os serviços necessários (Van den Ban, 2000, *in* ANDERSON; FEDER, 2003).

A maioria do pessoal de extensão nos países em desenvolvimento é financiada e empregada pelo setor público. Entretanto, como já vimos, esforços de reforma do setor público, que incluem a descentralização, financiamento e terceirização, e um envolvimento crescente com o setor privado e o terceiro setor (organizações não governamentais, organizações de produtores) têm conduzido à emergência de formas pluralísticas de serviços de consultoria agrícola (ANDERSON, 2007).

Como as necessidades rurais de conhecimento e de informação são diversas, há vantagens em se ter uma variedade de provedores de consultoria sobre inovações tecnológicas e outros serviços. Tal estratégia exige mecanismos novos para financiamento ou co-financiamento de serviços e, mais importante ainda, exige mecanismos (isto é, formação, suporte técnico, mídia de massa, monitoramento e avaliação) que aumentem a qualidade dos serviços proporcionados pelas diversas instituições. Vários países caminharam na direção da diminuição ou da recuperação dos custos associados à provisão da extensão pública, transferindo particularmente as funções de provisão de “bens privados” à indústria privada.

Um desenvolvimento imbuído de formas novas de suporte financeiro para a extensão é a tendência às fontes mistas de financiamento. Os formuladores de políticas públicas devem considerar o complexo inteiro da extensão rural ao planejar alocar fundos ou procurar arranjos de financiamento alternativos para o setor público.

Por sua vez, quando os produtores rurais são confrontados com a decisão de pagar taxas comparáveis pela consultoria da agência pública ou por consultores privados, favorecem tipicamente o setor privado, que veem como sendo mais tecnicamente competente e competitivo (MURRAY, 1999).

Para Anderson e Feder (2003) a racionalidade econômica de produtores para pagar por serviços de extensão é geralmente clara e a tendência em direção ao pagamento pelo usuário está bem estabelecida em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em países em desenvolvimento, muitos produtores são incapazes ou não desejam pagar por serviços, já que eles não veem exemplos de uma extensão efetiva, responsiva. Outra limitação da extensão privada paga é que muitos países têm poucos provedores de serviços fora do setor público. Ademais, poucas instituições públicas têm incentivos e arranjos institucionais para encorajar programas pagos.

Outros autores (RIVERA; QAMAR; CROWDER, 2001; ALEX *et alii*, 2002) já propuseram esquemas de representação da relação entre fontes de financiamento e provedores de serviços de extensão. Mas Anderson (2007) propôs uma Tabela (3) que organiza mais completa e detalhadamente os provedores de serviços (sejam do setor público, setor privado ou do terceiro setor ou organizações de produtores rurais) e as diversas fontes:

Tabela 3 – Opções para a provisão e financiamento de serviços pluralísticos de extensão

		Fonte de financiamento para o serviço				
		Setor Público	Setor Privado: Produtores	Setor Privado: Empresas	Terceiro Setor: ONGs	Terceiro Setor: organizações rurais (OR ¹)
Provedor do serviço	Setor Público:	(1) Serviços de extensão do setor público, sem taxas, diferentes graus de descentralização	(5) Serviços de extensão baseados em subsídios públicos	(9) Companhias privadas contratam <i>staff</i> técnico de serviços públicos de extensão	(12) ONGs contratam <i>staff</i> técnico de serviços públicos de extensão	(16) ORs contratam <i>staff</i> técnico de serviços públicos de extensão
	Setor Privado: Empresas	(2) Contratos financiados publicamente para provedores de serviços privados	(6) Companhias privadas proveem serviços pagos de extensão	(10) Serviços inclusos: empresas proveem informação com a venda de insumos e equipamentos ou processamento de produtos	(13) ONGs contratam <i>staff</i> técnico de provedores de serviços privados	(17) ORs contratam <i>staff</i> técnico de provedores de serviços privados
	Terceiro Setor: ONGs	(3) Contratos financiados publicamente para ONGs	(7) Serviços pagos pelos produtores, contratados de ONGs	(11) Companhias privadas contratam <i>staff</i> técnico de extensão ONGs	(14) ONGs contratam seu próprio <i>staff</i> técnico e fornecem serviços gratuitos	
	Terceiro Setor: organizações rurais (OR)	(4) Contratos financiados publicamente para OR's	(8) Equipes de service de consultoria contratada por OR's, e produtores pagam taxas		(15) ONGs financiam <i>staff</i> de serviços de extensão contratado a OR's	(18) ORs contratam seu próprio <i>staff</i> de extensão e proveem serviços gratuitos aos membros

Fonte: Birner *et al.* (2006: 18), adaptado de Rivera (1996) e Anderson e Feder (2004, p. 44), in Anderson (2007). Traduzido pelo autor.

(1) Por Organizações Rurais entenda-se as do sistema cooperativista, os sindicatos (patronais e de trabalhadores) e as associações de produtores ou criadores. O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) é um bom exemplo de serviço de extensão rural no Brasil, pertencente às ORs sindicais, voltado à capacitação de mão de obra.

Convém destacar, entretanto, que a Tabela em questão não considera necessariamente as fontes primárias dos recursos. Por exemplo, dificilmente ONGs possuem recursos próprios para contratação ou prestação direta de serviços de extensão gratuitos. Tais organizações dependem de doadores internacionais ou nacionais, normalmente fundações e instituições privadas com objetivos filantrópicos ou sociais, ou recebem doações de pessoas físicas, simpatizantes das causas defendidas pela ONG, ou recebem repasses de verbas públicas, através de contratos de financiamento e prestação de serviços.

As organizações de produtores rurais também nem sempre têm recursos próprios para prestação gratuita de serviços. Para as cooperativas agropecuárias, em geral, o custo destes serviços está embutido nas taxas cobradas pelos demais serviços prestados ou em mensalidades pagas pelos cooperados, ou são efetivamente cobrados.

Van Den Ban (2000) ponderou que a fonte dos recursos para financiamento de organizações da extensão podem ser:

1. um serviço governamental pago por contribuintes;
2. um serviço governamental pago por uma arrecadação sobre determinados produtos agrícolas;
3. uma companhia comercial que vende insumos aos produtores rurais e/ou que compra seus produtos, que em seu relacionamento com seus clientes igualmente use a extensão;
4. associação dos produtores rurais que pagam a extensão pelas suas taxas de mensalidade;
5. associação dos produtores rurais que é subvencionada pelo governo;
6. uma organização não governamental (ONG) de que seja financiada por doações de dentro ou fora do país e/ou por companhias comerciais para finalidades de responsabilidade social;
7. uma ONG que seja financiada por subsídios ou por contratos com o governo (nacional ou um patrocinador governamental);
8. uma empresa de consultoria que cobre uma taxa dos produtores rurais, que são seus clientes;
9. uma empresa de publicação que venda jornais agrícolas ou outras publicações aos produtores rurais;
10. combinações diferentes das acima. (tradução do autor)

Diversas combinações de financiamento são possíveis. Por exemplo, quando um governo paga os salários dos agentes de extensão, e a maioria das despesas operacionais é coberta pela associação de produtores rurais, ou por uma cooperativa orientada comercialmente, ou uma companhia fornecedora de insumos, ao emitir um jornal rural a seus membros/clientes.

No Brasil, ao final da década de 80, com a promulgação da nova Constituição, iniciou-se um discurso de defesa da municipalização da agricultura, que nada mais seria que um processo de descentralização de responsabilidades e ações que antes eram da esfera federal. Os governos de alguns estados (como no Rio de Janeiro, por exemplo)

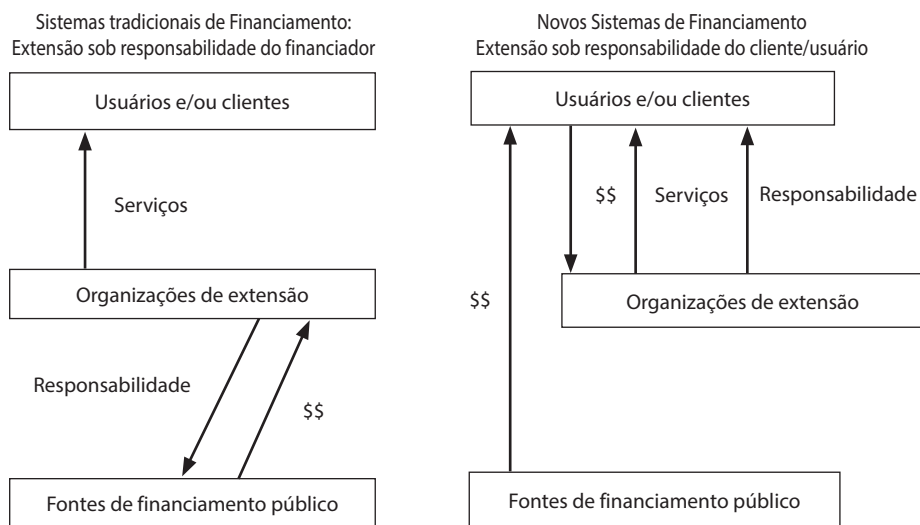
encontraram aí uma motivação para procurar participação das prefeituras no custeio de despesas como eletricidade e aluguel dos escritórios locais das empresas de extensão, e combustível para os veículos.

A municipalização da agricultura, nos termos acima citados, foi muito criticada pelos extensionistas na época, que alegavam ficar reféns das vontades políticas de alguns prefeitos, que condicionavam a cobertura das despesas à atenção prioritária dos extensionistas para seus projetos políticos no meio rural, ou para praticar clientelismo. Os técnicos chamavam a este processo de 'prefeiturização' da agricultura. No estado do Rio de Janeiro, o governo da época chegou a ameaçar com fechamento os escritórios locais nos municípios cuja prefeitura não colaborasse com a sua manutenção.

Não podemos perder de vista a opção do financiamento público das atividades de extensão, embutido nos valores de empréstimos de crédito rural tomados pelos agricultores, deixando-lhes livremente a decisão de que serviço contratar (público pago, privado, ONG ou organização rural). Mas não encontramos na literatura pesquisada referências a este que, em nossa opinião, seria um importante mecanismo de financiamento dos serviços de extensão. Nestas condições, subsistiriam no mercado os prestadores que fossem mais eficientes e apresentassem a menor relação custo-benefício do serviço.

Estratégias de contratação de serviços de extensão demandam muitas abordagens para a divisão de responsabilidades no financiamento, obtenção, e a entrega dos serviços, embora a maioria das reformas envolva o financiamento público para o fornecimento de serviços privados. O financiamento público da contratação da extensão promove o desenvolvimento de um mercado pluralista do sistema de serviços de extensão, a responsabilidade dos clientes, e a eficiência nas operações. Como vantagem adicional, a contratação feita diretamente por produtores rurais introduz mudanças fundamentais nos relacionamentos (WORLD BANK, 2006). A figura a seguir demonstra esquematicamente o fluxo de serviços de extensão, da responsabilidade sobre prestação de contas e de recursos, entre as fontes de financiamento público, as organizações de extensão e os usuários ou clientes, segundo os sistemas tradicionais e atuais de financiamento.

Figura 5 – Mecanismos alternativos de financiamento de serviços de extensão



Fonte: Banco Mundial, 2002

4. Reflexões aplicadas à extensão rural no Brasil

No Brasil, serviços não institucionalizados de extensão rural existiam desde o século XIX, conforme pode ser evidenciado por uma leitura da legislação federal (PEIXOTO, 2009). Entretanto, a institucionalização efetiva de um serviço de assistência técnica e extensão rural no País se deu somente ao longo das décadas de 50 e 60, a partir da criação nos estados de associações de crédito e assistência rural (ACAR), entidades civis, sem fins lucrativos, com obtenção de resultados mais significativos nas décadas de 70 e 80. Juntamente com a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), criada em 21/6/1956, as Acar constituíam o Sistema Abcar, também chamado Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER).

A Abcar foi estatizada pela Lei nº 6.126, de 6 de novembro de 1974¹⁰⁷, que autorizou o Poder Executivo a instituir a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER¹⁰⁸), empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio. Nos anos seguintes as estruturas das Acar foram absorvidas pelos governos estaduais e transformadas em empresas de assistência técnica e extensão rural (EMATER) ou outras estruturas governamentais semelhantes. O Sibir transformou-se no Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER).

A pesquisa agrícola propunha o padrão tecnológico a ser seguido e era através dos projetos técnicos para contratação de crédito rural de custeio, elaborados em sua maioria pelos extensionistas rurais, que os produtores tinham acesso aos recursos necessários à aquisição de insumos (sementes certificadas, corretivos, fertilizantes, rações, medicamentos veterinários e defensivos agrícolas, etc.). Os projetos técnicos de crédito rural para investimento eram direcionados para a compra de mudas frutíferas, máquinas (tratores, colhedoras, secadores) e equipamentos (implementos como arados, grades, semeadoras e adubadoras) e financiamento de instalações.

Assim, dos anos 60 a 80 ocorreram profundas mudanças no padrão tecnológico da agropecuária brasileira que, no contexto da industrialização do País, permitiram a emergência de complexos agroindustriais competitivos, com participação de grandes empresas, algumas multinacionais, produtoras de insumos e equipamentos.

Nos anos 80, o Sibrater esteve sob críticas e, ciente de que os médios e grandes produtores passaram progressivamente a receber e preferir a assistência técnica privada, passou a concentrar suas ações nos pequenos produtores rurais e nos assentados da Reforma Agrária, baseando-as em novas metodologias de capacitação extensionista, na participação e na pedagogia de alternância. Paralelamente o Sibrater passou a privilegiar um modelo mais sustentável de desenvolvimento rural, baseado em um padrão tecnológico mais adequado à realidade dos pequenos produtores.

As mudanças de rumos do Sibrater nos anos 80 não foram suficientes para evitar a crise do Sistema e, não obstante a Constituição Federal determinasse que as políticas agrícolas contemplassem especialmente os serviços de extensão, a Embrater foi extinta pelo Decreto nº 99.192, de 15 de março de 1990¹⁰⁹, junto com outras estatais. A respos-

¹⁰⁷ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=122480>

¹⁰⁸ A Embrater foi efetivamente criada pelo Decreto nº 75.373, de 14 de fevereiro de 1975, que regulamentou a Lei nº 6.126, de 1974.

¹⁰⁹ Este Decreto foi revogado pelo Decreto nº 99.226, de 27 de abril de 1990, que reafirmou a extinção da Embrater, juntamente com outros órgãos, como o Banco Nacional de Crédito Cooperativo S.A. (BNCC). A

ta das instituições estaduais de Ater, então, foi a criação da Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER), mas a restrição de recursos federais e nos estados levou o Sibrater a uma crise de sérias proporções, comprometendo a capacidade de atuação do Sistema e até quase extinguindo algumas estruturas estaduais.

No Brasil a extensão rural pública foi objeto de planejamento em poucas e recentes oportunidades. Após a extinção da Embrater em 1990 o Decreto nº 99.616, de 17 de outubro de 1990¹¹⁰ transferiu seu acervo técnico e patrimonial e suas atribuições para Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), que assumiu a atribuição de coordenação do Sibrater. Foi criada na estrutura da Embrapa a Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural (SER/Embrapa), que chegou a elaborar um Plano de Ação Estratégica para o período 1991/1005. Todavia, não se encontrou estudos ou documentos que comprovem a execução do plano ou resultados alcançados.

Nos dez anos seguintes várias foram as alterações na estrutura governamental relativa à coordenação do Sibrater. O Decreto nº 936, de 23 de setembro de 1993¹¹¹, transferiu a coordenação do Sibrater, antes atribuída à Embrapa, para a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) do então unificado Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA). No ano seguinte, pelo Decreto nº 1.261, de 4 de outubro de 1994¹¹², foi criado o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), que devido, não só à carência de recursos financeiros, como também pela pouca representatividade política dos setores executores de Ater, também não conseguiu desempenhar o importante papel que a Embrater exerceu no passado.

Com a edição do Decreto nº 3.527, de 28 de junho de 2000¹¹³, o Dater foi substituído pelo Departamento de Infraestrutura e Extensão Rural (DIER) na estrutura do Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAA). O Dier foi extinto na mudança da estrutura regimental do desde então Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) pelo Decreto nº 4.629, de 21 de março de 2003¹¹⁴. Em seguida o Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003¹¹⁵, efetuou a transferência da competência relativa à assistência técnica e extensão rural do Mapa para o MDA, embora o Mapa ainda mantivesse a obrigação de atuar nessa área, conforme estabelecido em suas atribuições regimentais.

O Dater reapareceu na estrutura governamental somente quase quatro anos depois, pelo Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004¹¹⁶, que aprovou a estrutura regimental do MDA, e que colocou o Dater na estrutura da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). No entanto, essas alterações estruturais no governo não se refletiram positivamente no planejamento de políticas públicas para os serviços de extensão rural.

Com a crise enfrentada nos anos 90, a extensão pública somente voltou a ser alvo de um planejamento governamental federal dez anos depois do Plano da SER/EMBRAPA.

Companhia de Financiamento da Produção (CFP), Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) foram fundidas na atual CONAB, o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e o Instituto Brasileiro do Café (IBC) foram também extintos na mesma época.

¹¹⁰ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=225280>

¹¹¹ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=138222>

¹¹² Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=140009>

¹¹³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3527.htm

¹¹⁴ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=236339>

¹¹⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4723.htm#art6

¹¹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5033.htm#art6

A Resolução nº 26, de 28 de novembro de 2001¹¹⁷, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (atual CONDRAF), aprovou a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário¹¹⁸ (MDA). Essa Política foi elaborada pela Câmara Técnica de Assistência Técnica, Extensão Rural, Pesquisa e Capacitação, do Conselho, e atribuía à Câmara de Fortalecimento da Agricultura Familiar a responsabilidade pela elaboração de uma proposta de implantação da referida Política em curto prazo, em 2002, e em médio prazo, em 2003. Entretanto, tudo indica que a Política não chegou a ter uma proposta de implantação formulada.

Em maio de 2004 o MDA divulgou a elaboração de uma nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)¹¹⁹, definiu as diretrizes para a elaboração do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER), cuja primeira versão¹²⁰ foi publicada em 1º de março de 2005. Uma segunda edição do Pronater, com vigência prevista para 2007 e 2008 chegou a ser discutida na IX Reunião do Comitê de Ater do Condraf, que previa o atendimento de 2 milhões de famílias e capacitar 15 mil extensionistas. A Pnater de 2004 não menciona a sua versão antecessora (de 2001, elaborada pelo Condraf) e incorpora a visão inovadora de que os serviços de Ater devem ser caracterizados por uma pluralidade de formas institucionais. Entre as inovações da Pnater de 2004 está definição de que *a nova Ater deverá organizar-se na forma de um Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública, do qual participem entidades estatais e não estatais*. De acordo com a Pnater, estão compreendidas como entidades, instituições ou organizações que podem participar do Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública:

- as instituições públicas estatais de Ater (municipais, estaduais e federais);
- as empresas de Ater vinculadas ou conveniadas com o setor público;
- os serviços de Extensão Pesqueira;
- as organizações dos agricultores familiares que atuam em Ater;
- as organizações não-governamentais que atuam em Ater;
- as cooperativas de técnicos e de agricultores que executam atividades de Ater;
- estabelecimentos de ensino que executem atividades de Ater na sua área geoe educacional;
- as CFR (Casas Familiares Rurais), EFA (Escolas Família Agrícola) e outras entidades que atuem com a Pedagogia da Alternância e que executem atividades de Ater;
- redes e consórcios que tenham atividades de Ater;
- outras, que atuem dentro dos princípios e diretrizes desta Política.

Observe-se que, todavia, o Sistema proposto não prevê a participação de entidades do setor privado, como indústrias, agroindústrias e revendas agropecuárias. Não há, por parte do Estado brasileiro, preocupação com o estudo, regulamentação, monitoramento ou incentivo à atuação destes provedores privados de serviços de assistência técnica e extensão rural.

¹¹⁷ Disponível em: <http://www.mda.gov.br/condraf/arquivos/1372514286.pdf>. Publicada no D.O.U. de 17/1/2002, Seção 1, pp. 106-108.

¹¹⁸ Peixoto (2009) apresenta uma discussão detalhada sobre a evolução passada e recente da legislação sobre extensão rural e no Brasil das atribuições legais da atuação em extensão rural dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e do Desenvolvimento Agrário.

¹¹⁹ Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/Politica%20Nacional%20de%20ATER.pdf>

¹²⁰ Disponível em: <http://www.faser.org.br/anexos/Pronater.doc>

Dificuldades legais e orçamentárias na implantação da Pnater levaram o governo brasileiro a propor, em julho de 2009, sua instituição por projeto de lei, que tramitou em regime de urgência constitucional e foi aprovada, com alterações, pelo Congresso Nacional, sendo sancionada na forma da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010¹²¹, que institui a *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER* e o *Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER*, e altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. A Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.215, de 15 de junho de 2010¹²².

A formalização da Pnater por lei federal parece dever-se à intenção do Governo de alterar a Lei nº 8.666, de 1993 (Lei das Licitações), isentando de licitação o processo de contratação pelo MDA das entidades prestadoras de serviços de extensão rural, haja vista que o texto da Lei nº 12.188, de 2010, é significativamente mais simples que o da Pnater divulgada em 2004. Não obstante, convém destacar que a Lei preocupa-se em detalhar o processo de credenciamento, contratação, avaliação e controle e fiscalização das entidades contratadas e avaliação de resultados alcançados.

A meta do Plano Safra para a Agricultura Familiar 2009/2010, do MDA, era assistir 1,2 milhão de agricultores familiares. Relatório¹²³ preliminar que contempla a ação de prestação de serviços de extensão rural geridos pelo MDA em todos os territórios dentre os 120 Territórios da Cidadania¹²⁴ onde há previsão de execução, registra uma meta de assistência a 1,905 milhão de agricultores familiares em 2010. Entretanto, o documento do Plano Safra da Agricultura Familiar 2010/2011¹²⁵, não prevê metas de agricultores familiares assistidos.

Não obstante nos últimos anos tenham aumentado os recursos orçamentários destinados ao Dater, para repasse às entidades prestadoras de serviços nos estados, ainda são insuficientes para o atendimento da demanda por serviços de extensão rural dos 4,36 milhões de estabelecimentos de agricultores familiares identificados no Censo Agropecuário de 2006. Ademais, são necessários mais estudos que demonstrem os recursos destinados e efetivamente aplicados no Sibrater e, sobretudo, mais que o número de agricultores assistidos, sobre os resultados alcançados com a prestação dos serviços.

5. Conclusões

A maioria dos serviços de extensão no mundo surgiu no início da segunda metade do século XX, atrelados aos ministérios de agricultura. Já na década de 70 emergiram serviços consultivos de mercado, primeiramente nos EUA, e paralelamente novos modelos foram propostos em substituição ao difusionismo puro.

Nos anos 80, a redução da importância relativa da agricultura para o crescimento econômico, gastos elevados e orçamentos declinantes, alcance limitado e deficiência de resultados dos serviços públicos de extensão originaram crescentes restrições de

¹²¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm

¹²² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7215.htm

¹²³ Disponível em: http://www.mda.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/portlets/territorios/oferta/report-pe?territorio=&initial_response_id=3131175&period_p=20102. Acesso em 10/9/2010.

¹²⁴ Programa do Governo Federal, lançado em 2008, que tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Informações disponíveis em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>

¹²⁵ Disponível em: http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/diversos/plano_safra_net.pdf. Acesso em 10/9/2010.

recursos financeiros e de mão de obra qualificada, e levaram a um aumento das críticas a tais serviços. Em consequência ocorreram estratégias de descentralização e privatização desse serviço, tanto em países desenvolvidos, a partir da década de 80, quanto em desenvolvimento, na década de 90, privilegiando-se modelos orientados pela demanda, mais participativos e voltados para a ação com grupos de produtores.

Diversos estudos, muitos patrocinados pela FAO e Banco Mundial, apontaram que a modernização tecnológica da agricultura, a especialização de produtores e a ampliação da escala de produção favoreceram o surgimento de um mercado privado da informação agrícola como um bem, onde atuam provedores privados de serviços de extensão rural, tais como indústrias de insumos e equipamentos, agroindústrias, profissionais autônomos, empresas de assistência técnica, entre outros.

Nos países onde a especialização e o aumento da escala produtiva na agricultura ocorreram verificou-se a tendência ao surgimento de um mercado para a informação agrícola especializada. Diversos autores argumentam que este tipo de informação adquire um valor que lhe confere um caráter de bem privado, o que estimularia o surgimento de serviços privados de fornecimento informação agrícola especializada.

Entretanto, os produtores que não possuem escala comercial de produção, são desorganizados e/ou menos modernizados, não configuram um público de interesse da extensão privada, e continuam necessitando de serviços gratuitos ou subsidiados que fornecem informações mais generalistas, sendo melhor atendidos pelo governo, por organizações não governamentais ou de produtores. A descentralização mais adequada de serviços nacionais se dá no âmbito dos estados, e deve ser combinada com mecanismos pluralísticos de privatização, contratação privada e financiamento dos serviços.

A perspectiva global sobre a extensão é a de uma rede *multi-institucional* de sustentação do conhecimento e da informação para as populações rurais, vista dentro de uma agenda mais ampla de desenvolvimento rural. Isto implica que os governos precisam atuar na definição e na execução de políticas coerentes de extensão em direção a um sistema pluralista de serviços, que considere também a descentralização, a partilha de custos, a recuperação de custos e a participação das partes interessadas. Portanto, diversos modelos ou sistemas de extensão rural podem coexistir, com fontes de financiamento também diversificadas, sobretudo em países onde houver grande heterogeneidade de perfis de produção e de produtores.

O Brasil tem o desafio de avaliar se a Pnater, instituída por Lei, efetivamente resultará em alocação de mais recursos públicos pelos governos federal e estaduais no Sibrater, ou se novos mecanismos de financiamento ou um novo sistema de extensão rural, mais pluralizado e multi-institucional, serão necessários.

Referências bibliográficas

ALEX, Gary, ZIJP; Willem; BYERLEE, Derek. **Rural Extension and Advisory Services**: New Directions. Washington, D.C.: Agriculture & Rural Development Department, World Bank. Rural Development Strategy Background Paper #9, aug. 2002, 49p. Disponível em: <[http://inweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/11ByDocName/RuralExtensionandAdvisoryServices/\\$FILE/Rural_extension.pdf](http://inweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/11ByDocName/RuralExtensionandAdvisoryServices/$FILE/Rural_extension.pdf)> Acesso em: 25/1/2008.

ANDERSON, Jock R. **Agricultural Advisory Services**. Background paper for "Innovating through science and technology", Chapter 7 of the World Development Report 2008, July 2, 2007, 44 p. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1191427986785/Anderson_AdvisoryServices.pdf> Acesso em: 10/1/2008.

ANDERSON, Jock R.; FEDER, Gershon. **Rural Extension Services**. The World Bank / Agriculture and Rural Development Department and Development Research Group Rural Development, Policy Research Working Paper 2976, Feb. 2003, 40p. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDS/IB/2003/03/22/0000949_46_03031111352821/Rendered/PDF/multi0page.pdf>. Acesso em: 22/12/2007.

BAJWA, Rashid. Agricultural extension and the role of the private sector in Pakistan. In: **New directions for a diverse planet**: Proceedings of the 4th International Crop Science Congress, Brisbane, Australia, 26 Sep – 1 Oct. 2004. ISBN 1 920842 20, 5p. Disponível em: <http://www.cropscience.org.au/icsc2004/symposia/4/4/1736_bajwa.htm>. Acesso em 12/1/2008.

CAPORAL, Francisco R. **La extensión agraria del sector público ante los desafíos del desarrollo sostenible**: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil. 1998. 532p. Tese de Doutorado Córdoba : Universidade de Córdoba. Disponível em: <<http://www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/0811810009.pdf>>. Acesso em 22/1/2009.

CHAPMAN, Robert; TRIPP, Robert. **Changing incentives for agricultural extension** – a review of privatised extension in practice. London : Agricultural Research & Extension (AGREN), Network Network Paper Nº 132, July 2003, 20 p. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/agren/papers/agrenpaper_132.pdf> . Acesso em 02/2/2008.

CONOLLY, Michael. "Private Extension and Public-Private Partnerships: Privatized, Contracted, and Commercialized Approaches", In: RIVERA, William and ALEX, Gary (editors). **Privatization of Extension Systems** – Case Studies of International Initiatives Washington: World Bank/Agriculture and Rural Development Discussion Paper 9 (Extension Reform for Rural Development Volume 2), 2004, 104 p. Disponível em: <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADJ762.pdf>. Acesso em 30/12/2008.

EICHER, Carl K. **Agricultural extension in Africa and Asia** . World AgInfo Project, Cornell University, Ithaca, New York. Aug. 15, 2007, 24p. Disponível em: <<http://worldaginfo.org/drupal/files/Agricultural%20Extension%20in%20Africa%20and%20Asia2.pdf>>. Acesso em: 10/1/2008.

FAO. **Agricultural Knowledge and Information Systems for Rural Development (AKIS/RD)**: Strategic Vision and Guiding Principles. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations / The World Bank, 2000, 9 p. Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/SD/SDR/SDRE/AKIS.pdf>>. Acesso em: 1/2/2008.

FEDER, Gershon; WILLETT, Anthony; ZIJP, Willem. **Agricultural Extension**: Generic Challenges and Some Ingredients for Solutions. World Bank Policy Research Working Paper Nº 2129, May 1, 1999, 33 p. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2129/wps2129.pdf>>. Acesso em 11/1/2009.

GARFORTH, Chris; ANGELL, Brian; ARCHER, John; GREEN, Kate. **Improving farmers' access to advice on land management**: lessons from case studies in developed countries. Agricultural Research & Extension Network – AGREN/ODI. Network Paper Nº 125, Jan. 2003, 24 p. ISBN 085003 638 0. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/networks/agren/papers/agrenpaper_125.pdf>. Acesso em 26/12/2007.

KIDD, Andrew.; LAMERS, John.; FICARELLI, P.; HOFFMANN, Volker. **Privatizing Agricultural Extension**: caveat emptor. In: Journal of Rural Studies, n. 16, 2000, 95-102 p. Disponível em: <<https://www.uni-hohenheim.de/i430a/lehre/veranst/download/skripten/rce/RCE-11.pdf>>. Acesso em 2/1/2008.

MURRAY, Mike. **A Contrast of the Australian and California Extension and Technology Transfer Processes**. Journal of Extension, Volume 37 Number 2 Apr. 1999, 8 p. Disponível em: <<http://joe.org/joe/1999april/a1.html>>. Acesso em: 28/12/2007.

MUSSOI, Eros Marion. **Integración entre Investigación y Extensión Agraria en un contexto dedescentralización del Estado y sustentabilización de políticas de desarrollo**: el caso de Santa Catarina, Brasil. Mayo de1998. 411 p. Tesis defendida y aprobada como parte de los requerimientos para la obtención del título de Doctor en Agronomía – Programa Agroecología, Campesinado e Historia, Universidad de Cordoba. Cordoba, Mayo 1998. Disponível em: <<http://www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/0811810014.pdf>> . Acesso em 22/1/2009.

NAGEL, Uwe Jens. Alternative approaches to organizing extension. In: SWANSON, Burton E., BENTZ, Robert P. and SOFRANKO, Andrew J. (Orgs.) **Improving Agricultural extension** – A reference manual. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1997, 316p, ISBN 92-5-104007-9. p. 29-41. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/w5830e/w5830e00.htm#Contents#Contents>>. Acesso em 14/12/2006.

PEIXOTO, Marcus. **A Extensão Privada e a Privatização da Extensão**: uma Análise da Indústria de Defensivos Agrícolas. 2009. 331f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2009. Disponível em: http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/TESEMarcusPeixoto.pdf.

QAMAR, M. Kalim. **Modernizing national agricultural extension systems**: a practical guide for policy-makers of developing countries. Rome: FAO, 2005, 76 p. Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/a0219e/a0219e00.pdf>>. Acesso em 9/1/2009.

RIRDC. **Agricultural Extension – a decade of change**. RIRDC Publication No 00/149, The Short Report to RIRDC, Canberra, 2000, 7 p. Disponível em: <<http://www.rirdc.gov.au/pub/shortreps/sr66.html>>. Acesso em: 28/12/2007.

RIVERA, William McLeod; ALEX, Gary (editors). **Demand-Driven Approaches to Agriculture Extension** – Case Studies of International Initiatives. Washington: World Bank. Agriculture and Rural Development Discussion, Paper 10 (Extension Reform for Rural Development Volume 3), 2004, 123 p. Disponível em: <[http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/11ByDocName/ExtensionReformforRuralDevelopmentVolume3Demand-DrivenApproachestoAgricultureExtension/\\$FILE/Extension_Reform_V3_final.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/11ByDocName/ExtensionReformforRuralDevelopmentVolume3Demand-DrivenApproachestoAgricultureExtension/$FILE/Extension_Reform_V3_final.pdf)>. Acesso em: 21/12/2007.

RIVERA, William McLeod; CARY, John W. Privatizing Agricultural extension. In: SWANSON, Burton E.; BENTZ, Robert P.; SOFRANKO, Andrew J. (Orgs.) **Improving Agricultural extension** – A reference manual. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1997, 316 p, ISBN 92-5-104007-9. p. 297-311. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/w5830e/w5830e00.htm#Contents#Contents>>. Acesso em 14/12/2006.

RIVERA, William McLeod; QAMAR, M. Kalim. **Agricultural extension, rural development and the food security challenge**. Rome: Sustainable Development Department of Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003, 90 p. Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y5061e/y5061e00.pdf>>. Acesso em: 14/1/2008.

RIVERA, William McLeod; QAMAR, M. Kalim; CROWDER, L. Van. **Agricultural and Rural Extension Worldwide**: Options for Institutional Reform in the Developing Countries. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, Nov. 2001, 51 p. Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/004/y2709e/y2709e.pdf>>. Acesso em: 26/1/2008.

ROSEBOOM, Johannes. **Agricultural research and extension funding levels required to meet the Anti-Hunger Programme objectives**. FAO: Rijswijk, The Netherlands, Apr. 2004, 41 p. Disponível em <<ftp://ftp.fao.org/sd/SDR/SDRR/fundinglevel.pdf>>. Acesso em 9/1/2009.

SCHWARTZ, Lisa A. **The role of the private sector in Agricultural extension**: economic analysis and case studies. London: Overseas Development Administration (ODA). Network Paper n. 48, July 1994, 70p., presented at the Agricultural Research & Extension Network (AGREN) electronic conference: "The Prospects and Limitations of Private Extension Delivery" March 10-21, 2003. Disponível em: <<http://www.rimisp.org/agren03/documentos/agren48.pdf>>. Acesso em 3/1/2008.

SULAIMAN V, Rasheed; VAN DEN BAN, Anne W. **Funding and Delivering Agricultural Extension in India**. Hampshire : Routledge, Journal of International Agricultural and Extension Education 10 (2003)1. – ISSN 1077-0755 – p. 21-30, 2003. Disponível em: <http://library.wur.nl/wasp/bestanden/LUWPUBRD_00357763_A502_001.pdf>. Acesso em 28/2/2008.

SWANSON, Burton E. **Extension Strategies for Poverty Alleviation** – Lessons from China and India. The Journal of Agricultural Education and Extension, Volume 12, Issue 4, Dec. 2006, pages 285-299. Disponível em: <<http://www.informaworld.com/smpp/section?content=a763059855&fulltext=713240928>>. Acesso em 31/12/2007.

VAN DEN BAN, Anne .W. **Different ways of financing Agricultural extension**. AGREN – Agricultural Research and Extension/ Overseas Development Institute, 111 Westminster Bridge Road, London. Network Paper 106b, July 2000, 24 p. ISBN 085003 488 4. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/agren/papers/agrenpaper_106.pdf>. Acesso em: 1/2/2008.

WORLD BANK. "Investments in Agricultural Extension and Information Services". In: **Agriculture Investment Sourcebook** – Module 3, 2006, 68 p. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/CCC68JMIZ0>>. Acesso em 26/3/2008.

PARTE II
INFRAESTRUTURA

AGENDA LEGISLATIVA PARA O SETOR DE TRANSPORTES

VICTOR CARVALHO PINTO

Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em Direito
Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo.

1. Introdução

O transporte é dos componentes mais relevantes para a competitividade e diversidade da economia nacional e impacta diretamente a qualidade de vida da população.

O transporte de cargas é fundamental para o escoamento da produção agrícola, tanto para o mercado interno quanto para a exportação. Além de permitir a competitividade em regiões mais tradicionais do agronegócio, a oferta de uma cadeia logística confiável com baixos custos de frete é capaz de levar riqueza e empregos a áreas remotas de nosso território, historicamente muito carentes, embora bastante férteis. Além disso, é o componente mais importante de cadeias logísticas *just in time*, fundamentais para qualquer indústria que queira concorrer em um mercado cada vez mais globalizado e competitivo. O transporte é, portanto, um instrumento de desenvolvimento regional e de redução da pobreza.

O transporte de passageiros, por sua vez, impacta diretamente a qualidade de vida da população. Nas grandes cidades, milhões de moradores passam parte substancial de seu dia no deslocamento pendular entre residência e trabalho, seja em transporte público, seja em transporte individual. A falta de planejamento adequado e de gestão eficiente do sistema viário e de transportes agrava os congestionamentos de trânsito, que, além do impacto direto na qualidade de vida das pessoas, contribui decisivamente para a poluição atmosférica e para a diminuição da produtividade das atividades urbanas. Fora dos centros urbanos, o transporte de passageiros é fundamental para a garantia da cidadania, pois oferece o acesso a serviços disponíveis apenas em cidades maiores, como saúde e educação.

O modelo adotado no Brasil a partir da década de 1950, tanto para o transporte de cargas quanto para o de passageiros, foi o rodoviário, baseado no amplo emprego de caminhões, ônibus e automóveis particulares. Esse modelo cumpriu importante papel no desenvolvimento da indústria automobilística nacional, mas representa um obstáculo ao desenvolvimento do País na atual conjuntura.

Nas cidades, os congestionamentos de trânsito, causados pela excessiva participação do automóvel particular no transporte de passageiros, comprometem tanto a qualidade de vida da população quanto a própria produtividade da economia urbana. A mobilidade nas grandes cidades só pode ser viabilizada por sistemas integrados de transporte que contemplem subsistemas ferroviários de alta capacidade.

O transporte de mercadorias em caminhões, além de ineficiente do ponto de vista do custo por tonelada transportada, sobrecarrega as estradas, reduzindo a vida útil do pavimento, o que, por sua vez, provoca o desgaste precoce dos próprios caminhões. Os transportadores, muitos dos quais atuando como autônomos, compensam as baixas velocidades operacionais com jornadas mais longas ao volante, dirigindo por dezenas de horas seguidas sem descanso. Essa situação, além de encarecer os fretes e, conseqüentemente, o preço dos produtos, potencializa o risco de acidentes de trânsito, decorrentes da má conservação das estradas e da fadiga dos motoristas de caminhão. Por fim, a passagem desses veículos por áreas urbanas representa um perigo para os pedestres e é fonte de incômodo para os moradores e demais motoristas.

O Brasil apresenta condições ideais para o transporte de mercadorias por hidrovias e ferrovias, que são as alternativas mais baratas e mais eficientes quando se trata de longos percursos e grandes volumes de carga.

O transporte de cargas representa a ligação entre produtores e consumidores. Nas áreas em que já existe uma demanda por transportes, é possível, portanto, viabilizar o aporte de recursos privados em infraestrutura, uma vez que os usuários dispõem de recursos para o pagamento de tarifas capazes de amortizar o investimento dos prestadores. Isso só ocorrerá, no entanto, caso haja um marco regulatório que proteja o empreendedor contra eventuais medidas confiscatórias do poder público durante o período necessário para a amortização dos investimentos. Em áreas já desenvolvidas, não há necessidade, portanto, de subsídio público.

O investimento do Estado deve ser focalizado na implantação de infraestruturas em regiões carentes, cujos usuários não tenham poder aquisitivo para arcar com o custo de amortização do capital. Ainda assim, é preciso que esse tipo de investimento faça parte de uma estratégia integrada de desenvolvimento regional e não apenas de uma política setorial de transportes e que os usuários paguem tarifas adequadas ao seu poder aquisitivo. Nesses casos, a concessão patrocinada, em que o empreendedor é remunerado por um mix de recursos públicos e privados, é o modelo institucional mais indicado.

No âmbito da exploração dos serviços, por sua vez, o marco regulatório deve ter por prioridade proteger os usuários contra os efeitos adversos tradicionalmente associados à atuação de monopólios e cartéis de prestadores, notadamente sobre o preço e a qualidade do serviço.

No presente trabalho, propomo-nos a descrever, ainda que superficialmente, o marco regulatório legislativo de todos os modos de transportes, apontando alguns dos temas que tem feito parte da agenda política nacional, assim como pontos que podem ser objeto de aperfeiçoamento no âmbito do Poder Legislativo.

O enfoque adotado enfatiza a regulação econômica, ou seja, o regime pelo qual o serviço ou a infraestrutura podem ser explorados.

2. Os transportes na Constituição

Há duas menções diretas no texto constitucional ao setor de transportes. A primeira diz respeito às competências da União e dos Municípios:

“**Art. 21.** Compete à União:

.....
XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

-
c) a *navegação aérea*, aeroespacial e a *infraestrutura aeroportuária*;
d) os serviços de transporte *ferroviário* e *aquaviário* entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
e) os serviços de transporte *rodoviário* interestadual e internacional de passageiros;
f) os *portos* marítimos, fluviais e lacustres;
.....

XXI – estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;
.....”

“**Art. 30.** Compete aos Municípios:

.....
 V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

A segunda menção encontra-se no capítulo da Ordem Econômica:

“**Art. 178.** A lei disporá sobre a ordenação dos *transportes aéreo, aquático e terrestre*, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na *cabotagem* e a *navegação interior* poderão ser feitos por embarcações estrangeiras.”

3. Os modos de transportes

Tradicionalmente, o setor de transportes estrutura-se segundo a tecnologia envolvida, distinguindo-se os modos rodoviário, ferroviário, hidroviário, dutoviário e aéreo. Em cada modo pode haver uma distinção legal entre o transporte de passageiros e o de carga, assim como entre a provisão de infraestrutura e a prestação dos serviços.

O planejamento e a formulação de políticas para os modos rodoviário, ferroviário e hidroviário são frequentemente conduzidos em conjunto. Os portos são elementos de integração entre esses sistemas modais e, em geral, são tratados em conjunto com o modo hidroviário. O transporte aéreo tem tratamento autônomo, no âmbito mais amplo da aviação, que pode servir a outras finalidades, além do transporte de passageiros e cargas (recreação, aerofotogrametria, agricultura, etc.). O modo dutoviário é frequentemente tratado no âmbito da política energética, uma vez que sua principal aplicação reside no transporte de combustíveis, como derivados de petróleo, álcool e gás.

A despeito dessa divisão, baseada na tecnologia empregada, deve-se buscar uma abordagem abrangente e integrada, que considere a cadeia logística como um todo. Esse enfoque, denominado “transporte multimodal” abrange as situações em que duas ou mais modalidades de transporte, são regidas por um contrato único, executado, desde a origem até o destino, sob a responsabilidade de um único operador, que se encarrega de estabelecer os arranjos necessários com os diversos transportadores envolvidos.

4. Transporte rodoviário

4.1. Rodovias

As rodovias federais são definidas em lei, com fundamento na competência da União para “estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação” (art. 21, XXI, da Constituição)¹²⁶. A norma básica é a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que

¹²⁶ As rodovias são bens públicos de “uso comum do povo” (art. 99, I, do Código Civil). O Código Civil admite que o uso desses bens seja gratuito ou oneroso, “conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem” (art. 103). Além disso, trata-se de bens inalienáveis “enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar” (art. 100).

“aprova o Plano Nacional de Viação” (PNV) e tem sido objeto de inúmeras alterações ao longo de sua vigência¹²⁷.

Mediante inclusão na Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Federal, anexa ao PNV, estradas estaduais têm sido federalizadas, sem o pagamento de indenização. O objetivo dos parlamentares que apresentam essas proposições é induzir a União a realizar investimentos nesses trechos rodoviários, mediante alocação de recursos orçamentários. Nem sempre, entretanto, isso ocorre.

As rodovias federais, assim como os portos, podem ter sua administração e exploração delegadas a Estados, Municípios ou ao Distrito Federal, conforme dispõe a Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996. A delegação deve ser formalizada por convênio, pelo prazo máximo de vinte e cinco anos, prorrogáveis por igual período. O ente que recebe a delegação pode explorar a via diretamente ou mediante concessão.

A União promoveu a concessão à iniciativa privada de quatorze trechos rodoviários, correspondentes a 4.764 km de extensão. As concessionárias são remuneradas por pedágio e respondem pela manutenção da rodovia e pelo atendimento aos usuários, que abrange o atendimento médico de emergência em acidentes e o serviço de guincho para veículos avariados. No âmbito da malha rodoviária federal, as concessões foram outorgadas sem ônus para o concessionário. Entre os Estados, São Paulo é o que promoveu o maior número de concessões rodoviárias. O modelo ali adotado, entretanto, foi de outorga onerosa, o que resultou em pedágios mais caros.

A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre e cria as Agências Nacionais de Transportes Terrestres (ANTT) e de Transportes Aquaviários (ANTAQ), estabelece como diretriz geral de gerenciamento da infraestrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre a descentralização das ações, sempre que possível, mediante delegação a outros entes federativos ou outorga de autorização, concessão ou permissão a empresas públicas ou privadas (art. 12, I).

Determina, ainda, que seja adotada a concessão “quando se tratar de exploração de infraestrutura de transporte público, precedida ou não de obra pública, e de prestação de serviços de transporte associados à exploração da infraestrutura” (art. 13, I), e especifica que a exploração de ferrovias, rodovias, vias navegáveis e portos integrantes do Sistema Nacional de Viação deve ser outorgada por concessão (art. 14, I). A ANTT tem a atribuição de “celebrar os contratos de concessão de rodovias federais a serem exploradas e administradas por terceiros” (art. 26, VI). Além disso, pode “avocar” as concessões de rodovias federais feitas pelos Estados (art. 26, § 3º). As concessões têm caráter de exclusividade quanto ao seu objeto (art. 34-A). O julgamento da licitação deve considerar, isolada ou conjuntamente, a menor tarifa e a melhor oferta pela outorga (art. 34-A, IV).

A Lei nº 10.233, de 2001, trata o pedágio como tarifa, cujo valor deve ser compatível com “as vantagens econômicas e o conforto de viagem transferidos aos usuários em decorrência da aplicação dos recursos de sua arrecadação no aperfeiçoamento da via em que é cobrado” (art. 26, § 2º)¹²⁸.

¹²⁷ O Projeto de Lei nº 1.176, de 1995, do Poder Executivo, que estabelece os princípios e diretrizes do Sistema Nacional de Viação, já aprovado na Câmara e no Senado, deverá substituir a Lei nº 5.917, de 1973.

¹²⁸ Não há lei federal sobre pedágio em vigor no País. Os pedágios em rodovias federais foram inicialmente regulamentados no Decreto-Lei nº 791, de 27 de agosto de 1969, que “dispõe sobre o pedágio em rodovias federais e dá outras providências”. Posteriormente, foram objeto da Lei nº 7.712, de 22 de dezembro de 1988, que “dispõe sobre a cobrança de pedágio nas Rodovias Federais e dá outras providências”. Essa lei foi revogada pelo art. 4º da Lei nº 8.075, de 16 de agosto de 1990, que “dispõe sobre a extinção do Selo Pedágio e a institui-

Deve-se registrar, entretanto, que a Constituição prevê a cobrança de pedágio “pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público” como exceção à vedação imposta aos entes federativos de “estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais” (art. 150, V). Trata-se de dispositivo inserido no Capítulo relativo ao Sistema Tributário Nacional, razão pela qual o Supremo Tribunal Federal considerou o pedágio um tributo, na modalidade *taxa*¹²⁹. Não há necessariamente uma vinculação entre cobrança de pedágio e concessão do trecho para a iniciativa privada.

Sugestão de agenda

Alterações do PNV por iniciativa parlamentar, assim como a federalização de rodovias sem indenização ou consulta aos Estados, são práticas questionáveis, que comprometem a qualidade técnica do plano e o princípio federativo. É importante, portanto, que haja, na legislação, procedimento específico para a introdução de modificações no plano, notadamente no que diz respeito à inclusão de novos componentes nas relações descritivas que acompanham o plano.

O modelo de concessão rodoviária pode ser mais bem detalhado em lei. A maior segurança jurídica daí decorrente contribuiria para a redução do valor dos pedágios. Também seria importante limitar o valor da outorga onerosa aos investimentos recentes do poder público.

A insegurança com relação à natureza jurídica do pedágio também deve ser equacionada. Na hipótese de adoção do conceito de taxa, seria necessário autorizar a arrecadação diretamente pelo concessionário.

4.2. Transporte rodoviário de cargas

O transporte rodoviário de cargas depende apenas de inscrição do transportador no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Carga – RNTRC (art. 14-A da Lei nº 10.233, de 2001), gerido pela ANTT.

A matéria encontra-se disciplinada na Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, que “dispõe sobre o transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração”, regulamentada pela Resolução nº 3.056, de 12 de março de 2009, da ANTT.

Trata-se de uma atividade econômica de natureza comercial, desenvolvida em regime de livre concorrência. Pode ser exercida por pessoa física (Transportador Autônomo de Cargas – TAC) ou por pessoa jurídica (Empresa de Transporte Rodoviária de Cargas – ECT).

A Lei nº 10.209, de 23 de março de 2001, regulamentada pela Resolução nº 2.885, de 23 de setembro de 2008, da ANTT, instituiu o “vale-pedágio” obrigatório, com o objetivo de separar o custo dos pedágios do valor do frete. O vale-pedágio deve ser adquirido pelo embarcador junto a empresas habilitadas pela ANTT e entregue ao transportador autônomo contratado, devendo ser aceito pelas concessionárias que administram rodovias pedagiadas.

ção de mecanismos de financiamento para o setor rodoviário”. Tendo em vista a Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro – Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 –, verifica-se que, ao regular inteiramente a matéria tratada no Decreto-Lei nº 791, de 1969, a Lei nº 7.712, de 1988, revogou-o. A posterior revogação da Lei nº 7.712, de 1988, não teve o condão de restaurar a vigência do Decreto-Lei nº 791, de 1969.

¹²⁹ Acórdão nº 181.475-6 RS.

Sugestão de agenda

O vale-pedágio apresenta um custo administrativo alto para todas as partes e não se reverte em benefício para o transportador. Dispensando toda a burocracia envolvida na operacionalização do vale-pedágio, resultado idêntico poderia obtido com o simples repasse da despesa com pedágio para o valor do frete cobrado pelo transportador. A revogação da Lei nº 10.209, de 2001, representaria, portanto, uma importante medida de desburocratização.

4.3. Transporte rodoviário interestadual de passageiros

A exploração do transporte rodoviário de passageiros é de competência da União, quando interestadual ou internacional; dos Estados, quando intermunicipal; e dos Municípios, quando não transponha as respectivas divisas (arts. 21, XII, e, 25, § 1º, e 30, V, da Constituição).

Na esfera federal, depende de permissão a exploração do transporte rodoviário coletivo regular de passageiros e de autorização a do transporte rodoviário de passageiros sob regime de afretamento (arts. 14, II, b, e IV, a, da Lei nº 10.233) – em ambos os casos, sob a responsabilidade da ANTT.

Não há uma lei específica sobre o tema, cuja disciplina encontra-se no Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998. Os preços das passagens são controlados e as empresas permissionárias são protegidas contra a entrada de novos competidores. Essa proteção decorre da exigência de comprovação de que a empresa prestadora não cumpre adequadamente suas obrigações, como condição para a implantação de novos serviços em ligações já atendidas, (art. 11, § 2º).

Apesar da expressa exigência de licitação para a delegação de serviços públicos em regime de permissão, contida no art. 175 da Constituição, passados mais de 21 anos, ainda não se fez nenhuma licitação no setor. As empresas prestadoras são as mesmas que operavam o serviço, sem licitação, antes da promulgação da Constituição, em 1988¹³⁰.

A fim de regularizar essa situação, a ANTT desenvolveu o Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros (ProPass), no âmbito do qual está sendo elaborado novo Plano Geral de Outorgas dos serviços, para posterior licitação.

Sugestão de agenda

O transporte rodoviário interestadual de passageiros não apresenta nenhuma característica de monopólio natural. Assim sendo, não há qualquer inconveniente à adoção de um sistema de livre competição no setor. O fim do monopólio hoje existente em

¹³⁰ O Tribunal de Contas da União (TCU) já apontou a inconstitucionalidade dessa situação em diversas oportunidades, sendo que o último Acórdão sobre o tema é o de nº 2.517, de 2009. Também o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no mesmo sentido, no âmbito do MS 27.516-2 DF.

A persistência dessa inconstitucionalidade decorreu de sucessivos instrumentos legais. O Decreto nº 952, de 7 de outubro de 1993, prorrogou por quinze anos, prorrogáveis por igual período, as permissões então vigentes (art. 94). Esse prazo foi mantido pelo Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998 (art. 98), mas eliminou-se a possibilidade de nova de prorrogação. As permissões venceram, portanto, no dia 8 de outubro de 2008. Para substituí-las, a Agência Nacional de Transportes Terrestres editou as Resoluções nº 2.868 e 2.869, ambas de 4 de setembro de 2008, pela qual se outorgou autorização especial às empresas prestadoras até o dia 31 de dezembro de 2009. Esse prazo foi posteriormente alterado para 31 de dezembro de 2011, pelas Resoluções nº 3.320 e 3.321, ambas de 18 de novembro de 2009.

praticamente todas as linhas certamente resultará passagens mais baratas e mais opções para os usuários.

Sugere-se alterar o instrumento de outorga do serviço para a autorização, em substituição à permissão. A autorização independe de licitação, é exercida em regime de liberdade de preços e em ambiente de livre e aberta competição, não havendo prazo de vigência ou termo final (art. 43 da Lei nº 10.233, de 2001).

Tal solução teria o duplo condão de tanto permitir concorrência no setor, com a possibilidade de novos entrantes, como eliminaria o risco de que empresas tradicionais se vejam proibidas de operar suas linhas – o que resultaria em prejuízo para os usuários.

5. Transporte ferroviário

A exemplo do que ocorre com as rodovias, as ferrovias federais encontram-se listadas na Relação Descritiva das Ferrovias do Plano Nacional de Viação, anexa à Lei nº 5.917, de 1973.

Segundo a Lei nº 10.233, de 2001, dependem de concessão tanto a exploração de ferrovias quanto o transporte ferroviário de passageiros e cargas associado à exploração da infraestrutura ferroviária (art. 14, I). O transporte de passageiros não associado à infraestrutura depende de permissão, quando regular, e de autorização, quando, não regular (art. 14, III, *f*, e IV, *b*). A ANTT é responsável por todas as outorgas em ferrovias federais.

O marco regulatório do setor é constituído pelo Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996, que aprova o Regulamento dos Transportes Ferroviários, e por diversas Resoluções da ANTT, entre as quais se destacam a de nº 350, de 18 de novembro de 2003, que dispõe sobre o usuário com elevado grau de dependência do transporte ferroviário de cargas, a de nº 359, de 26 de novembro de 2003, que dispõe sobre o transporte de passageiros com finalidade turística, histórico-cultural e comemorativa, e a de nº 433, de 17 de fevereiro de 2004, que dispõe sobre tráfego mútuo e direito de passagem¹³¹.

A malha federal concedida abrange 28.465 km, oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA)¹³², distribuídos entre 12 empresas. Cada empresa explora o serviço de transporte de cargas e administra a respectiva infraestrutura. Não foi incluído no âmbito da maioria das concessões o transporte de passageiros.

O tráfego mútuo e o direito de passagem dependem de contrato entre as empresas concessionárias. Na hipótese de impasse, a Resolução nº 433 prevê a arbitragem da ANTT. O Decreto nº 1.832, de 1996, restringe o direito de passagem às hipóteses em que o tráfego mútuo é impossível (art. 6º), o que acaba por elevar o preço dos fretes,

¹³¹ Segundo a Resolução nº 433, tráfego mútuo é a operação em que uma concessionária, necessitando ultrapassar os limites geográficos de sua malha para complementar uma prestação de serviço público de transporte ferroviário, compartilha recursos operacionais, tais como material rodante, via permanente, pessoal, serviços e equipamentos, com a concessionária em cuja malha se dará o prosseguimento ou encerramento da prestação de serviço, mediante remuneração ou compensação financeira; direito de passagem é a operação em que uma concessionária, mediante remuneração ou compensação financeira, permite às composições de outras trafegar na sua malha para dar prosseguimento, complementar ou encerrar uma prestação de serviço público de transporte ferroviário, utilizando a sua via permanente e o seu respectivo sistema de licenciamento de trens.

¹³² Sociedade de economia mista instituída com base na Lei nº 3.155, de 16 de março de 1957, e extinta pelo Decreto nº 3.277, de 7 de dezembro de 1999. O processo de liquidação foi encerrado pela Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007.

devido ao “aluguel” das composições e às operações de transbordo necessárias para dar seguimento às viagens, em comparação com a cobrança de mero “pedágio” para que as composições, já montadas e carregadas, atravessem outra malha.

Um obstáculo ao bom funcionamento do setor é a interferência entre as malhas ferroviárias e as áreas urbanas, uma vez que há muitas passagens de nível mal sinalizadas e faixas de domínio ocupadas irregularmente, o que obriga, por razões de segurança, à redução da velocidade operacional das composições, ao mesmo tempo em que cria empecilhos ao tráfego urbano.

Com exceção da Transnordestina, a construção de novas ferrovias, com extensão planejada de 9.700 km, é feita pela VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias, empresa pública vinculada ao Ministério dos Transportes, a quem foram outorgadas concessões sem licitação¹³³. A principal ferrovia é a Norte-Sul, cujas obras estão em andamento. As demais ainda não foram iniciadas. A VALEC recebe recursos orçamentários e promoveu a subconcessão de um trecho ferroviário.

No âmbito do transporte de passageiros, o principal projeto para os próximos anos é a implantação do Trem de Alta Velocidade (TAV) entre as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas, a ser construído mediante concessão, com financiamento do BNDES.

Sugestão de agenda

Discute-se a possibilidade de alteração do marco regulatório do setor, no sentido de introduzir a separação vertical entre a gestão da infraestrutura e a prestação dos serviços. Nesse novo modelo, empresas operadoras de composições (transportadores) teriam passagem livre em quaisquer ferrovias, respeitadas as restrições técnicas e operacionais, mediante o pagamento de tarifas preestabelecidas às concessionárias da infraestrutura. O aspecto mais complexo de uma transição para esse modelo é a adaptação dos atuais contratos de concessão, cujo termo final ocorrerá em aproximadamente 15 anos.

Tendo em vista o grande potencial de expansão do modo ferroviário e a escala dos investimentos requeridos, é importante que o novo marco regulatório do setor seja veiculado por lei, de modo a aumentar a segurança jurídica dos investidores.

6. Transporte aquaviário

6.1. Hidrovias

Hidrovias são rios, lagos ou lagoas navegáveis, com balizamento, sinalização e carta de navegação para determinada embarcação-tipo. O Brasil conta atualmente com 7 mil km de hidrovias, cuja relação descritiva consta do anexo do Plano Nacional de Viação. Esse número pode chegar a 26 mil km se forem realizadas obras de dragagem e derrocamento em outros rios, de modo a torná-los navegáveis.

A gestão das hidrovias tem sido feita diretamente pelo ente titular do rio, não havendo registro de concessão de hidrovia. Pertencem à União os rios que banhem mais de um Estado ou sirvam de limites com outros países (art. 20, III, da Constituição) e, aos Estados, os demais (art. 26, I).

¹³³ Art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008.

A concessão de hidrovias à iniciativa privada, prevista no art. 14, I, *a*, da Lei nº 10.233, de 2001, seria uma alternativa para o financiamento das obras. O concessionário cobraria uma tarifa das embarcações, equivalente a um pedágio, e seria responsável por manter as condições de navegabilidade, mediante obras de dragagem e derrocamento, além de adequada sinalização.

Tendo em vista que os recursos hídricos servem a usos múltiplos, foi editada a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (previsto no art. 21, XIX, da Constituição).

Segundo a citada lei, a navegação independe de outorga e deve ser protegida contra usos que comprometam sua viabilidade. A lei inclui, entre os objetivos da política, “a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável” (art. 2º, II); determina que as outorgas de direitos de uso de recursos hídricos assegurem a “manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário” (art. 13); e autoriza a suspensão parcial ou total de outorgas em caso de “necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água” (art. 15, VI).

A implementação da política deve ser orientada por Planos de Recursos Hídricos, elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País (arts. 6º e 8º). Os planos devem conter “metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis” e “medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas” (art. 7º, IV e V). Os usos de recursos hídricos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água de um corpo de água estão sujeitos a outorga do Poder Público, que é condicionada às prioridades de usos estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos (arts. 12 e 13). Os planos de bacia são aprovados pelos respectivos comitês de bacia (art. 38, III), que são compostos por representantes da União, dos Estados, dos Municípios, dos usuários e de entidades civis (art. 39).

Apesar dos princípios contidos na Lei nº 9.433, de 1997, ainda há intervenções em corpos de água que comprometem a sua navegabilidade, presente ou futura, tais como a construção de usinas hidrelétricas. Uma maneira de compatibilizar os dois usos é a construção simultânea de eclusas ou outros dispositivos de transposição de níveis em hidrovias¹³⁴. As dificuldades em equacionar esse conflito residem no custo de oportunidade das eclusas, que reduzem a capacidade da usina hidrelétrica, e na ausência de planos de bacia detalhados. Em muitos casos, o rio não é navegável, mas pode vir a sê-lo, casos sejam feitas as obras necessárias. Não há, entretanto, planejamento adequado para se executar essas obras, seja no âmbito da política de transportes, seja no âmbito da política de recursos hídricos.

Sugestão de agenda

Financiadas exclusivamente pelo orçamento público, as hidrovias avançam a passos lentos. Seu potencial econômico é muito grande, uma vez que o transporte hidroviário é muito mais barato e eficiente que o rodoviário e o ferroviário. Muitas obras necessárias para assegurar e manter a navegabilidade dos rios poderiam, entretanto, ser financiadas

¹³⁴ O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 209, de 2007, do Senador Eliseu Resende, trata desse assunto e já foi aprovado pelo Senado. No momento, encontra-se na Câmara dos Deputados, onde tramita como PL nº 5.335, de 2009.

por meio de pedágio pago pelas embarcações transportadoras de carga. Embora a Lei nº 10.233, de 2001, já contemple essa possibilidade, a edição de uma lei específica mais detalhada impulsionaria a adoção desse modelo institucional.

6.2. Transporte aquaviário de cargas e de passageiros

Segundo a Constituição, a União é competente para explorar, mediante autorização, concessão ou permissão, “os serviços de transporte aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território” (art. 21, XII, *d*) e para legislar privativamente sobre “navegação lacustre, fluvial e marítima” (art. 22, X). O transporte no interior do território estadual é regulado pelo respectivo ente federado.

A ordenação do transporte aquaviário é feita, quanto aos aspectos econômicos, pela Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, e, quanto aos técnicos, pela Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997¹³⁵, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional. Resoluções da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e Normas da Autoridade Marítima (NORMAN), da Diretoria de Portos e Costas da Marinha, regulamentam ambos os temas.

A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, designa como autoridade marítima o Comandante da Marinha e confere àquela Força, como “atribuições subsidiárias particulares”, competências de natureza civil, como “orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional”, “prover a segurança da navegação aquaviária”, “fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores” (art. 17). O detalhamento dessas competências encontra-se na citada Lei nº 9.537, de 1997, que atribui à “autoridade marítima”, diversas competências¹³⁶.

Na esfera federal, o transporte aquaviário, tanto de cargas quanto de passageiros, depende de autorização da Antaq (art. 14, III, *e*, da Lei nº 10.233, de 2001). A outorga do serviço independe de licitação e vigora por prazo indeterminado (art. 43, I e III). O ambiente é de “livre e aberta competição”, com “liberdade de preços dos serviços, tarifas e fretes” (art. 43, II). As práticas prejudiciais à competição e o abuso do poder econômico ensejam comunicação aos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (arts. 31 e 45). Apenas empresas brasileiras podem atuar no setor (art. 29). Não há qualquer restrição, por outro lado, à participação do capital estrangeiro nas empresas brasileiras de navegação.

A Constituição dispõe que “na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras” (art. 178, parágrafo único). Regulamentando esse tema, a Lei nº 9.432, de 1997, determina que o afretamento de embarcações estrangeiras depende de autorização da Antaq e somente é permitido quando verificada a inexistência ou indisponibilidade de embarcação brasileira do tipo e porte adequados ao transporte pretendido (art. 9º). O afretamento de embarcação brasileira, por outro lado, independe de autorização (art. 10). Admite-se, entretanto, que empresas estrangeiras venham a explorar o transporte de mercadorias na navegação de cabota-

¹³⁵ A Lei nº 9.537, de 1997, foi regulamentada pelo Decreto nº 2.596, de 18 de maio de 1998.

¹³⁶ O órgão responsável pelo exercício dessas competências na Marinha é a Diretoria de Portos e Costas, que edita Normas da Autoridade Marítima (NORMAN).

gem e na navegação interior de percursos nacional, “desde que idêntico privilégio seja conferido à bandeira brasileira nos outros Estados contratantes” (art. 7º). A navegação de longo curso e a navegação interior de percurso internacional podem ser realizadas por empresas estrangeiras, na forma dos acordos internacionais firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade (arts 5º e 6º).

A navegação de longo curso é aberta às empresas de navegação de todos os países, observados os acordos internacionais e atendido o princípio da reciprocidade (art. 5º da Lei nº 9.432, de 1997). No caso de países que favoreçam navios de sua bandeira, entretanto, a importação ou exportação de cargas somente serão realizadas em navios de bandeira brasileira ou, caso haja reciprocidade, de bandeira da contraparte, limitada a 50% do total (art. 3º do Decreto-Lei nº 666, de 2 de julho de 1969).

O transporte aquaviário de carga é onerado por uma contribuição de intervenção no domínio econômico, denominada “Adicional sobre o Frete para Renovação da Marinha Mercante” (AFRMM), instituído pela Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004. O AFRMM tem por objetivo “o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras” (art. 3º).

Essa contribuição incide sobre o frete do transporte aquaviário de carga de qualquer natureza descarregada em porto brasileiro, obedecidas as seguintes alíquotas: 25% na navegação de longo curso; 10% na navegação de cabotagem; e 40% na navegação fluvial e lacustre, quando do transporte de granéis líquidos nas regiões Norte e Nordeste (arts. 5º e 6º).

A maior parte dos recursos arrecadados é destinada ao Fundo da Marinha Mercante (FMM), que tem por agente financeiro principal o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (art. 29). Os recursos do FMM são aplicados principalmente em empréstimos a empresas de navegação e estaleiros brasileiros, para construção de embarcações (art. 26)¹³⁷. São também receptores de recursos o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), o Fundo do Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo e o Fundo Naval (art. 17, §§ 1º, 2º e 3º).

Uma parte do AFRMM retorna às empresas brasileiras de navegação que operem embarcação própria ou afretada, de registro brasileiro. Esses recursos são depositados em conta vinculada da empresa, mas somente podem ser utilizados na aquisição ou reparo de embarcação construída em estaleiro brasileiro (art. 19). Outra parcela do AFRMM é rateada entre as empresas brasileiras de navegação autorizadas a operar na cabotagem e na navegação fluvial e lacustre (art. 18).

Sugestão de agenda

O exercício de competências civis pela Marinha é inconstitucional, pois viola o art. 142 da Constituição, segundo o qual as Forças Armadas “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem”. Nesse sentido, é importante que essas atribuições sejam transferidas para a Antaq, o que pode ser feito por lei ordinária, uma vez que a matéria não integra a organização, o preparo ou o emprego das Forças Armadas, únicos temas reservados constitucionalmente a lei complementar.

¹³⁷ A Lei nº 11.786, de 25 de setembro de 2008, autoriza a União a participar de Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN), que tem por finalidade garantir o risco de crédito das operações de financiamento à construção ou à produção de embarcações e o risco decorrente de *performance* de estaleiros brasileiros (art. 4º).

As restrições ao afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras significam uma intolerável reserva de mercado para a indústria naval, a qual não encontra paralelo em nenhum outro modo de transporte. Na aviação, por exemplo, a maior parte das aeronaves em operação no País foi fabricada no exterior, o que em nada prejudicou o desenvolvimento da indústria aeronáutica nacional. A revogação dessa reserva de mercado propiciaria aos transportadores brasileiros uma significativa redução de custos e submeteria a indústria naval a uma saudável competição.

A operação de empresas estrangeiras na navegação de longo curso e de cabotagem também pode contribuir significativamente para a redução dos custos de transporte, o que traria repercussões positivas para toda a economia brasileira. É importante que acordos nesse sentido sejam negociados no âmbito do Mercosul.

O AFRMM precisa ser objeto de uma avaliação global, em cujo quadro deveria ser considerada, inclusive, a possibilidade de sua extinção¹³⁸. Não se justifica que o subsídio à indústria naval recaia exclusivamente sobre os usuários do transporte aquaviário. O BNDES dispõe de recursos para o financiamento de todos os segmentos da economia. Esse tributo encarece as mercadorias transportadas, em prejuízo tanto de produtores quanto de consumidores e compromete a competitividade das exportações. Cria, ainda, uma distorção em desfavor do transporte aquaviário, pois os outros modos não são onerados, além de uma distorção regional, pois beneficia uma atividade econômica sediada em regiões desenvolvidas, em detrimento, por exemplo, da agricultura realizada em regiões mais pobres.

6.3. Portos

A Constituição reserva à União a exploração, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos portos marítimos, fluviais e lacustres (art. 21, XII, *f*), assim como a competência privativa para legislar sobre o regime jurídico da atividade (art. 22, X). A relação descritiva dos portos marítimos, fluviais e lacustres encontra-se no anexo do Plano Nacional de Viação, aprovado pela Lei nº 5.917, de 1973.

Não há previsão constitucional de portos estaduais ou municipais. A Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, autoriza a União, no entanto, a delegar a Estados e Municípios a administração e a exploração de portos federais, o que é feito por meio de convênios de até vinte e cinco anos de vigência, prorrogáveis por igual período. Nessa hipótese, o Estado ou Município pode promover uma concessão à iniciativa privada, devendo a tarifa portuária ser reinvestida no porto que lhe deu origem.

No âmbito da legislação ordinária, o tema é disciplinado pela Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993 – Lei dos Portos –, que dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias.

Portos organizados destinam-se a atender às necessidades da navegação, da movimentação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de mercadorias (art. 1º, I). Podem ser explorados diretamente ou concedidos pela União (art. 1º). Os Estados e Municípios podem explorar, mediante autorização da Antaq, instalações portuárias públicas de pequeno porte, para movimentação de passageiros ou mercadorias prove-

¹³⁸ O PLS nº 237, de 2008, da Senadora Kátia Abreu, e o PLS nº 114, de 2009, do Senador Gerson Camata, mantêm a contribuição, mas criam isenções específicas em favor de defensivos agrícolas, fertilizantes e alimentos.

nientes da navegação interior. A iniciativa privada pode explorar, mediante autorização, estações de transbordo de cargas, para a navegação interior, e instalações portuárias de uso privativo, quando situadas fora da área de porto organizado (arts. 1º e 4º).

Todos os portos organizados são atualmente administrados pela União, por meio de sete Companhias Docas, que são empresas públicas, ou delegados a Estados ou Municípios¹³⁹. A participação da iniciativa privada ocorre por meio de contratos de arrendamento celebrados com essas companhias.

Todas as obras de infraestrutura nos portos organizados são realizadas diretamente pela União. A Lei nº 11.610, de 12 de dezembro de 2007, institui o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária, que abrange “a remoção do material sedimentar submerso e a escavação ou derrocamento do leito, com vistas à manutenção da profundidade dos portos em operação ou na sua ampliação” (art. 1º). A lei determina que a dragagem seja contratada por resultado, compreendendo tanto obras quanto serviços de natureza contínua, destinados a manter as condições de profundidade pelo prazo do contrato (arts. 2º e 6º).

A concessão de portos foi regulamentada pelo Decreto nº 6.620, de 29 de outubro de 2008¹⁴⁰. O prazo da concessão é de até 25 anos, prorrogável por igual período (art. 13). A Antaq é responsável pela licitação, observado o plano geral de outorgas (art. 14), que é elaborado pela Agência e aprovado pela Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (art. 44). O concessionário deverá realizar obras, aparelhar e promover a conservação do porto, em troca do que poderá explorá-lo comercialmente, mediante a prestação de serviços portuários (art. 17).

A administração do porto sujeita-se ao Conselho de Autoridade Portuária (CAP), órgão colegiado composto por quatro blocos: poder público, representado pelos governos federal, estadual e municipal; operadores portuários, representados pela administração do porto, armadores, titulares de instalações portuárias privadas e demais operadores portuários; trabalhadores portuários, representados pelos trabalhadores avulsos e demais trabalhadores; e usuários, representados por exportadores e importadores, consignatários de mercadorias, e terminais retroportuários.

O uso privativo de instalação portuária pode ser exclusivo, quando restrito à movimentação de carga própria, ou misto, quando envolver a movimentação de carga própria e de terceiros. Embora a lei não estabeleça qualquer limite para a movimentação de carga de terceiros em instalações portuárias de uso misto, o Decreto nº 6.620, de 2008, determina que a movimentação de carga de terceiros tenha “caráter subsidiário e eventual” (art. 35, II). A Resolução nº 1.695, de 2010, da Antaq, determina que a implantação de terminal de uso misto seja justificada apenas pela necessidade de movimentação de cargas próprias e que carga de terceiros apresente as mesmas características de armazenamento e movimentação da carga própria (arts. 2º, V, e 3º, II, c). Admite, por outro lado, que as cargas vinculadas a projetos apoiados pelas Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), do Nordeste (SUDENE) e do Centro-Oeste (SUDECO) sejam classificados como “carga própria” (art. 26).

¹³⁹ A Secretaria Especial de Portos iniciou em 2010 o processo de concessão do Porto Novo de Manaus, mediante convocação dos interessados para a apresentação de propostas de projeto básico e de estudo do empreendimento portuário.

¹⁴⁰ A concessão de portos é disciplinada, ainda, pelas Portarias nº 108, de 6 de abril de 2010, e nº 131, de 4 de maio de 2010, da Secretaria de Portos.

O acesso de navios aos portos exige a presença de profissionais, denominados práticos, encarregados de orientar o comandante nas manobras de atracação e desatracação em cada porto. A praticagem, disciplinada pela Lei nº 9.537, de 1997, é uma atividade altamente especializada e essencial para a prevenção de possíveis acidentes¹⁴¹. Os práticos são habilitados pela Marinha para cada uma das zonas de praticagem em que está dividida a costa brasileira. Embora se trate de uma atividade privada, a Marinha fixa o número de vagas por zona de praticagem e organiza escalas de serviço entre os profissionais habilitados.

A Lei nº 9.719, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre normas e condições gerais de proteção ao trabalho portuário, prevê a existência, em todos os portos, de um órgão gestor de mão-de-obra (OGMO), composto por representantes dos operadores portuários, dos trabalhadores e dos usuários, que serve de intermediário entre o operador portuário e os trabalhadores avulsos. O operador deve requisitar os trabalhadores e pagar sua remuneração ao OGMO, que estabelece uma escala, em sistema de rodízio, entre os trabalhadores cadastrados (arts. 2º, 4º e 5º).

Sugestão de agenda

A abertura de instalações portuárias privadas para a movimentação de cargas de terceiros, assim como a construção de novas instalações com esse fim, reveste-se de fundamental importância para a economia nacional, pois resulta em uma ampliação dos serviços portuários, sem qualquer ônus para o erário¹⁴².

Os portos organizados, por sua vez, podem ter sua gestão dinamizada pela substituição das Companhias Docas por concessionárias privadas, que poderiam realizar as obras de dragagem e derrocamento sem onerar o orçamento público, desde que autorizadas a cobrar tarifas adequadas dos usuários. Uma alteração da lei dos portos seria importante para contemplar esse novo modelo.

A restrição ao número de práticos em atividade em cada zona de praticagem propicia aos privilegiados que detêm habilitação para as zonas de maior demanda a cobrança de preços elevados. É preciso estimular a entrada de novos profissionais nesse segmento, de modo a criar mercados competitivos em todas as zonas de praticagem¹⁴³.

A proibição de que operadores portuários contratem diretamente os trabalhadores de que necessitem deve ser revista, pois impede o livre funcionamento do mercado de trabalho e reduz a produtividade das atividades portuárias.

7. Transporte urbano de passageiros

O transporte urbano coletivo foi classificado pela Constituição como serviço público de interesse local e de caráter essencial (art. 30, V). Embora seja de competência dos Municípios sua prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, reservou-se à União competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento

¹⁴¹ A praticagem é disciplinada também pelo Decreto nº 2.596, de 1998, e pela NORMAN nº 12 da Marinha.

¹⁴² O PLS nº 118, de 2009, da Senadora Kátia Abreu, tem por objetivo explicitar a possibilidade de movimentação de cargas de terceiros nas instalações portuárias privativas de uso misto, independentemente da proporção de cargas próprias.

¹⁴³ O PLS nº 117, de 2010, do Senador Demóstenes Torres, propõe a abertura do mercado de praticagem.

urbano, inclusive transportes urbanos (art. 21, XX). Não há qualquer legislação federal sobre o assunto¹⁴⁴.

7.1. Ônibus

Na maioria dos Municípios, o transporte rodoviário é prestado por permissionárias, com monopólio de linhas e tarifas fixadas pelas prefeituras. Poucos Municípios licitaram o serviço, a despeito da exigência constitucional. Nas grandes cidades, é comum o sistema de compensação entre as empresas prestadoras, em que as tarifas arrecadadas são reunidas em um fundo e cada empresa é remunerada proporcionalmente aos quilômetros rodados ou aos passageiros transportados.

7.2. Trens metropolitanos

Os trens metropolitanos, existentes nas principais cidades, são geralmente administrados por empresas públicas, havendo poucos casos de concessão de linhas à iniciativa privada.

A União, por meio da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), opera sistemas ferroviários urbanos e suburbanos em cinco regiões metropolitanas: Recife, Belo Horizonte, Maceió, Natal e João Pessoa. Criada em 1984, a CBTU é uma sociedade de economia mista vinculada ao Ministério dos Transportes.

A Lei nº 8.693, de 3 de agosto de 1993, “dispõe sobre a descentralização dos serviços de transporte ferroviário coletivo de passageiros, urbano e suburbano, da União para os Estados e Municípios, e dá outras providências”. A norma ensejou o Programa de Descentralização dos Sistemas de Trens Urbanos, no âmbito do qual foram estadualizados os sistemas de São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza e Salvador. A CBTU acompanha a aplicação de recursos federais nos sistemas de Salvador e Fortaleza.

7.3. Táxi

Não existe legislação federal abrangente sobre o serviço de táxi¹⁴⁵. O Código de Trânsito Brasileiro, entretanto, caracteriza o táxi como uma “atividade”, que pode ser explorada mediante concessão, permissão ou autorização, devendo o veículo ser autorizado pelo órgão competente (arts. 107 e 135).

O serviço de táxi é regulado pelos Municípios e pelo Distrito Federal conforme sua legislação específica. Em geral, adota-se o regime de permissão por prazo indeterminado a pessoas físicas ou jurídicas, tendo por objeto todo o território municipal. Os preços são tabelados pela prefeitura e aferidos por taxímetro. Em muitos Municípios, não são permitidos descontos sobre a tabela oficial.

¹⁴⁴ A Câmara dos Deputados aprovou proposição que disciplina o assunto no âmbito da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Trata-se de substitutivo aprovado por comissão especial ao PL nº 694, de 1995, do Deputado Alberto Goldman, que tramita em conjunto com os PLs nº 2.234, de 1999, do Deputado Sérgio Carvalho, e nº 1.687, de 2007, do Poder Executivo.

¹⁴⁵ A Lei nº 6.094, de 1974, faculta ao condutor autônomo de veículo rodoviário “a cessão de seu automóvel, em regime de colaboração, no máximo a dois outros profissionais” (art. 1º).

A Lei nº 8.989, de 1995, concedeu isenção de IPI sobre os automóveis adquiridos por taxistas, caracterizados como “motoristas profissionais que exerçam, comprovadamente, em veículo de sua propriedade, atividade de condutor autônomo de passageiros, na condição de titular de autorização, permissão ou concessão do Poder Público e que destinam o automóvel à utilização na categoria de aluguel (táxi)” (art. 1º, I).

Embora não haja exclusividade em favor de cada permissionário, a entrada de novos prestadores no mercado não é livre. Na maior parte dos Municípios, nunca houve licitação para outorga das permissões antigas e as novas não são alocadas com transparência. Assim sendo, cria-se um mercado de cessão de permissões, que alcançam valores elevados nas grandes cidades.

7.4. Moto-táxi e moto-frete

O emprego de motocicletas para o transporte de mercadorias (moto-frete) e de passageiros (moto-táxi) difundiu-se muito nos últimos anos. O primeiro, nas grandes cidades, cujos congestionamentos podem ser superados pelas motocicletas, que trafegam entre os automóveis. O último, nas pequenas cidades, que não dispõem de transporte coletivo ou táxi.

A Lei nº 12.009, de 29 de julho de 2009, instituiu requisitos para os condutores e para os veículos empregados nessas atividades. Os veículos deverão ser registrados como “de aluguel” (táxi) e somente poderão circular com autorização dos Departamentos de Trânsito (Detrans) estaduais ou do Distrito Federal.

Nenhuma norma federal condiciona, portanto, o exercício da atividade em si a outorga do poder público. A lei prevê, entretanto, que os Estados e Municípios podem estabelecer exigências próprias¹⁴⁶.

Sugestão de agenda

A ausência de licitação para os serviços de transporte coletivo rodoviário urbano é uma situação inconstitucional, que não pode ser admitida. Além disso, o sistema de compensação entre prestadores descaracteriza o instituto da permissão, que exige atuação “por sua conta e risco” (art. 2º, IV, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995). Esses temas, assim como a integração entre as políticas de transportes e de desenvolvimento urbano, devem ser tratados em uma lei federal sobre mobilidade urbana.

A presença da CBTU nas cinco regiões metropolitanas em que opera deve ser ajustada à Constituição de 1988, pois a União não é competente para prestar serviços de transporte urbano ou metropolitano¹⁴⁷. A existência da CBTU somente pode ser fundamentada no art. 173 da Constituição, que autoriza a criação de empresas estatais por “relevante interesse público”, para a “exploração direta de atividade econômica”. É preciso que a empresa celebre contrato de concessão com o ente responsável pela gestão dos serviços metropolitanos ou transfira para os Estados suas operações, conforme previsto na Lei nº 8.693, de 1993.

Não há monopólio natural na prestação do serviço de táxi. Assim sendo, não existe justificativa para a limitação do número de prestadores, como ocorre na maioria das cidades. A adoção da autorização como instrumento de controle da atividade, em substituição à permissão, estimularia a concorrência no mercado, com benefícios para

¹⁴⁶ Art. 139-B do Código de Trânsito Brasileiro.

¹⁴⁷ No regime da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que vigorou até 1988, a competência para estabelecer regiões metropolitanas era federal (art. 164). A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973 (art. 1º, § 4º) atribuiu à esfera metropolitana, entre outros, os serviços de transportes (art. 5º, IV). Com a Constituição de 1988, entretanto, passou a ser estadual a competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (art. 25, § 3º).

os consumidores e para o trânsito da cidade em geral, pois muitas pessoas deixariam de fazer uso de automóveis particulares em seus deslocamentos cotidianos¹⁴⁸.

8. Transporte aéreo

Ao contrário dos outros modos, que são regulados pelos Estados em trajetos internos, toda aviação é exclusivamente federal. Compete à União “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária” e “legislar privativamente sobre navegação aérea e aeroespacial” (arts. 21, XII, *c*, e 22, X, da Constituição).

A aviação é regida pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), aprovado pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, complementada por dispositivos da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). A aviação internacional é regida pela Convenção de Chicago, de 1944, e seus anexos, além de acordos bilaterais, denominados Acordos de Serviços Aéreos.

8.1. Aeroportos

Nos termos do art. 21, XII, *c*, da Constituição, a competência para explorar a infraestrutura aeroportuária é federal. Segundo o CBA, “aeródromo é toda área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves” (art. 27). Aeroportos são “aeródromos públicos, dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas” (art. 32, I). O anexo do Plano Nacional de Viação contém uma relação descritiva dos aeródromos nacionais¹⁴⁹.

A construção de aeródromos depende de autorização da Anac (art. 34). Os aeroportos podem ser construídos, mantidos e explorados diretamente pela União, por empresa estatal, mediante convênio com Estados ou Municípios e por concessão ou autorização (art. 36).

Os 67 principais aeroportos do País são administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), que é uma empresa pública federal¹⁵⁰. Há, ainda, aeroportos administrados por Estados e Municípios e aeródromos pequenos, de uso civil, administrados pela Aeronáutica. A Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, de criação da Infraero, previu a “constituição de subsidiárias para gerir unidades de infraestrutura aeroportuária cuja complexidade exigir administração descentralizada” (art. 3º, VII). Essa diretriz nunca foi, entretanto, implementada, razão pela qual não existe uma contabilidade individualizada para cada aeroporto.

Os serviços aeroportuários são remunerados por cinco tipos de tarifa, disciplinadas pela Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973: embarque, pouso, permanência, armazenagem e capatazia (art. 3º). A fixação de seus valores compete à Anac. Cada aeroporto deveria ter tarifas próprias, calculada em função dos respectivos custos, dos investimentos previstos e da demanda de utilização. Essa individualização é um dos principais instrumentos de direcionamento da demanda para os aeroportos ociosos e para os horários

¹⁴⁸ O PLS nº 253, de 2009, (PL nº 6.359, de 2009, na Câmara dos Deputados), já aprovado no Senado, determina a adoção do regime de autorização, a ser outorgada a quaisquer interessados que preencham os requisitos legais.

¹⁴⁹ A Anac mantém em seu sítio lista atualizada de aeródromos públicos e privados.

¹⁵⁰ A Infraero foi criada pela Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972.

menos demandados dos aeroportos congestionados. Apenas as tarifas do Aeroporto de Congonhas, entretanto, foram individualizadas¹⁵¹.

Sobre essas tarifas é cobrado, ainda, o Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO), correspondente a 50% do respectivo valor, destinado “à aplicação em melhoramentos, reaparelhamento, reforma, expansão e depreciação de instalações aeroportuárias e da rede de telecomunicações e auxílios à navegação aérea” (art. 1º, § 1º da Lei nº 7.920, de 1989)¹⁵². Do valor arrecadado sobre as tarifas aeroportuárias, 80% devem ser utilizados pela União e 20% devem ser repassados aos Estados, para aplicação em aeródromos constantes de seus planos aeroviários¹⁵³. Sobre as tarifas de embarque internacional instituiu-se, ainda, outro adicional, sem denominação própria, que é repassado ao tesouro nacional para amortização da dívida pública federal¹⁵⁴.

Embora admitidas pela Constituição e pelo CBA, não foram realizadas concessões de aeroportos para a iniciativa privada. Entre os aeroportos delegados a Estados e Municípios, entretanto, dois estão sendo administrados por empresas privadas: Cabo Frio (RJ) e Porto Seguro (BA).

O primeiro caso de concessão à iniciativa privada deverá ser o de São Gonçalo do Amarante (RN), cujo modelo foi definido pelo Decreto nº 7.205, de 10 de junho de 2010. A participação de empresas aéreas no capital da concessionária foi limitada em 10%, mas essa restrição pode ser excepcionada em caso de concessão de partes da infraestrutura aeroportuária (art. 6º). A Anac pode estabelecer critérios quanto à obtenção da concessão, para preservar a competição entre aeroportos (art. 8º). A licitação será decidida pelo critério do maior valor oferecido pela outorga (art. 22) e o prazo de concessão será de 35 anos, prorrogáveis, caso necessário, para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro em razão de riscos não previstos no contrato de concessão (art. 12). O controle de torre do tráfego poderá ser assumido pelo concessionário, mediante delegação da Aeronáutica (art. 14). Bens reversíveis não poderão ser oferecidos em garantia de empréstimos (art. 11). A Anac fixará um teto tarifário, cujo critério poderá ser a receita por passageiro e carga equivalente, uma média ponderada de diversas tarifas ou um teto específico para cada tarifa (art. 16). Esse teto será revisto a cada cinco anos e conterà um fator de produtividade (art. 18). Tarifas inferiores ao teto podem ser cobradas em função da qualidade dos serviços ou, para gerenciamento da demanda, do horário, dia ou temporada, vedada a discriminação entre usuários (art. 21).

8.2. Controle do tráfego aéreo

O controle de tráfego aéreo é realizado pela Aeronáutica, por meio do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), e pela Infraero. Seu financiamento é feito por meio de duas tarifas, fixadas pela Aeronáutica em função do peso máximo de decolagem da aeronave, a natureza do voo (doméstico ou internacional) e a distância sobrevoada¹⁵⁵.

¹⁵¹ As tarifas do Aeroporto de Congonhas foram fixadas pela Anac, por meio da Resolução nº 103, de 2009. Todos os demais aeroportos ainda estão enquadrados na Portaria nº 905/DGAC, de 2005, do antigo Departamento de Aviação Civil (DAC), que estabelece tarifas idênticas para cada uma das quatro categorias de aeroportos existentes.

¹⁵² Contribuição semelhante, denominada Adicional de Tarifa Portuária (ATP), foi revogada pela Lei nº 9.309, de 2 de outubro de 1996. Instituído pela Lei nº 7.700, de 21 de dezembro de 1988, o ATP correspondia a 50% das tarifas portuárias cobradas na navegação de longo curso.

¹⁵³ Art. 1º da Lei nº 8.399, de 1992.

¹⁵⁴ Lei nº 9.825, de 1999.

¹⁵⁵ As tarifas aeronáuticas foram instituídas pelo Decreto-Lei nº 1.896, de 17 de dezembro de 1981.

Seu recolhimento é feito pela Infraero, que retém uma parte e repassa a outra para o Comando da Aeronáutica.

8.3. Serviços aéreos

O Código Brasileiro de Aeronáutica segmenta a aviação comercial doméstica em três categorias: transporte aéreo regular, transporte aéreo não regular e serviços especializados. A primeira depende de concessão, enquanto as demais dependem de autorização (art. 180).

Somente empresas brasileiras podem operar o transporte regular (art. 216). É vedada, portanto, a cabotagem, ou seja, a operação de linhas domésticas, por empresas estrangeiras. A participação estrangeira é limitada a 20% do capital votante das empresas (art. 181).

O registro dos atos constitutivos das empresas aéreas depende de prévia “autorização de funcionamento jurídico” pela Anac (art. 184), após análise dos aspectos jurídicos, econômico-financeiros, técnico-operacionais e administrativos do pedido. Uma vez constituída a empresa, ela deve solicitar autorização para importação de aeronaves, registrá-las no Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB) e solicitar o Certificado de Homologação Aeronáutica (CHETA).

Superadas essas etapas, a empresa solicita uma concessão de serviços aéreos, válida para todo o território nacional. Apesar de a Constituição exigir que toda concessão de serviço público seja sempre precedida de licitação (art. 175), tal procedimento nunca foi observado¹⁵⁶. Por fim, a efetiva operação de uma linha depende, ainda, da aprovação de Horário de Transporte (HOTRAN), que é uma autorização específica.

A Lei nº 11.182, de 2005, assegurou às empresas concessionárias a liberdade de voo, ou seja, o direito de “explorar quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na Anac, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado expedidas pela Anac” (art. 48, § 1º). Nesse sentido, atribuiu à Agência competência para “regular as autorizações de horários de pouso e decolagem de aeronaves civis, observadas as condicionantes do sistema de controle do espaço aéreo e da infraestrutura aeroportuária disponível” (art. 8º, XIX).

Não se pode obrigar, portanto, as empresas aéreas a manterem linhas que não tenham viabilidade econômica¹⁵⁷. O PL nº 6.961, de 2010, do Poder Executivo, estabelece que

¹⁵⁶ O pretexto para essa omissão é a ausência de uma regulamentação específica. Segundo a Lei nº 8.666, de 1993, “nas concessões de linhas aéreas, observar-se-á procedimento licitatório específico, a ser estabelecido no Código Brasileiro de Aeronáutica” (art. 122). O CBA não dispõe, entretanto, sobre a licitação de linhas aéreas. O Poder Executivo encaminhou ao Congresso o PL nº 6.961, de 2010, segundo o qual os serviços aéreos seriam explorados, em regime privado, mediante outorga de autorização, que independe de licitação. A iniciativa decorreu do Acórdão nº 346, de 2008, do Plenário do TCU, que determinou ao Poder Executivo uma revisão do instituto da concessão de serviços aéreos.

¹⁵⁷ No passado, o Decreto nº 76.590, de 1975, alterado pelo Decreto nº 98.996, de 1990, e pelo Decreto nº 99.255, de 1990, instituiu os “Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional (SITAER), constituídos de linhas e serviços aéreos de uma Região, para atender a localidades de médio e baixo potencial de tráfego”. Cada Sistema compreendia uma região ou uma rede regional de linhas aéreas e era operado por apenas uma empresa, que não podia operar no âmbito nacional. Para financiar a suplementação tarifária dos SITAER, estabeleceu-se um adicional de até 3% sobre as tarifas de passagens aéreas domésticas, destinado a uma Conta Especial do Fundo Aeroviário. O regime de exploração era o de concessão, outorgada por quinze anos, prorrogáveis por períodos idênticos sucessivos. O modelo instituído pelo Decreto tornou-se inviável por decisões judiciais que consideraram inconstitucional o adicional sobre as passagens aéreas por ele criado.

A Política Nacional de Aviação Civil, aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 2009, prevê como ações estratégicas “estimular o desenvolvimento das ligações de baixa e média densidade de tráfego”, como ação geral

os serviços aéreos sejam outorgados por autorização, mas admite que o instituto da concessão seja adotado, excepcionalmente, para que linhas específicas venham a ser exploradas em regime público, a fim de que empresas exploradoras de linhas aéreas de baixa densidade de tráfego sejam protegidas contra possíveis condutas anticoncorrenciais por parte de empresas aéreas maiores¹⁵⁸.

A aviação internacional obedece a acordos bilaterais, que limitam a capacidade de oferta de assentos, distribuindo-a igualmente entre as empresas de ambos os países, e restringe a liberdade tarifária das empresas.

A empresa estrangeira designada por seu país para atuar no Brasil precisa requerer autorização de funcionamento e autorização para operar o serviço. A autorização para funcionamento pode ser condicionada à aceitação, pela empresa, de condições que o governo brasileiro julgar conveniente estabelecer em defesa dos interesses nacionais. A Anac tem que autorizar quaisquer modificações de equipamento, horário, frequência, escalas no território nacional e suspensão dos serviços, respeitado o disposto no acordo bilateral.

A designação das empresas brasileiras tem como objetivo “assegurar o melhor rendimento econômico no mercado internacional, estimular o turismo receptivo e contribuir para o maior intercâmbio político, econômico e cultural” (art. 204, § 2º). Não há um procedimento fixado em lei para a escolha das empresas, que é feita discricionariamente pela Anac.

Sugestão de agenda

A primeira providência a ser tomada com relação ao sistema aeroportuário é a sua descentralização. Não se justifica que os aeroportos sejam administrados pela União quando houver interesse do Estado ou do Município em assumi-los. Em muitos casos, a expansão de um aeroporto é prioritária para o Estado, mas não para a União, o que resulta em entrave ao desenvolvimento local. Além disso, a descentralização administrativa dos aeroportos facilitaria sua integração com o ambiente urbano em que se situa e com o sistemas locais de circulação e de transporte público, fatores fundamentais para o bom desempenho dos aeroportos. Embora o CBA já admita essa possibilidade, seria importante incluir os aeroportos e aeródromos no âmbito da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, que dispõe sobre a delegação de rodovias e portos aos entes subnacionais, com poderes, inclusive, para promover sua concessão (art. 4º).

Independentemente desse aspecto federativo, é importante que se abra a possibilidade de administração dos aeroportos pela iniciativa privada, o que pode ocorrer por concessão ou autorização. A concessão pode ser empregada no caso dos aeroportos já existentes e a autorização, para a construção de novos aeroportos.

O modelo de concessão definido para São Gonçalo do Amarante pode ser generalizado, com possíveis adaptações, para todo o sistema aeroportuário federal. A edição de uma lei nesse sentido tornaria mais estável o marco regulatório. No que diz respeito à auto-

voltada para o desenvolvimento da aviação civil, e “incentivar o desenvolvimento e a expansão dos serviços aéreos prestados em ligações de baixa e média densidade de tráfego, a fim de aumentar o número de cidades e municípios atendidos pelo transporte aéreo”, como ação específica para os serviços aéreos.

¹⁵⁸ O Senado Federal aprovou o PLS nº 130, de 2001, que tramita atualmente na Câmara dos Deputados como PL nº 7.199, de 2002, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti. Nos termos do substitutivo elaborado pela Comissão de Viação e Transportes, cria-se uma contribuição de intervenção no domínio econômico, destinada a financiar o Programa de Estímulo à Malha de Integração Aérea Nacional, que também seria criado.

rização, é importante definir em lei seu regime jurídico, para que não seja interpretada com um ato precário, condição indispensável para a atração de investimentos.

A execução de um serviço civil, como é o controle do tráfego aéreo, por um órgão militar é uma anomalia, pois extrapola a missão das Forças Armadas – defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem (art. 142 da Constituição). O fundamento dessa atuação encontra-se no art. 18, II, da Lei Complementar nº 97, de 1999, que disciplina a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, e atribui à Aeronáutica a atribuição subsidiária particular de “prover a segurança da navegação aérea”. Trata-se, contudo, de norma inconstitucional, que deve ser revogada.

É preciso separar o controle do tráfego aéreo, que visa evitar a colisão de aeronaves, da defesa aérea, que tem por objetivo impedir a invasão do espaço aéreo brasileiro por forças inimigas. Embora ambas as funções sejam desempenhadas atualmente pelo Decea, os consoles e os controladores de tráfego aéreo e de defesa aérea são independentes. Apenas os radares são os mesmos. As tarifas, entretanto, embora cobradas dos usuários do controle, financiam ambos os sistemas.

A adoção da tecnologia de monitoramento de aeronaves por satélites¹⁵⁹, que é uma tendência mundial em implantação no Brasil, representa uma oportunidade para a adoção de um novo marco regulatório, de natureza civil. É importante que o operador do serviço seja remunerado pelas tarifas e que estas não possam ser contingenciadas pelo Ministério da Fazenda, como ocorre atualmente.

Uma alternativa nesse sentido seria a constituição de uma empresa pública específica ou a transferência progressiva de funções para a Infraero. Em ambos os casos, a regulação técnica e econômica deve ser atribuída à Anac¹⁶⁰. A inclusão das torres de controle no âmbito das concessões aeroportuárias também é uma possibilidade a ser avaliada.

No que diz respeito aos serviços aéreos, é preciso incentivar a entrada de novas empresas e a capitalização das atuais. É importante, nesse sentido, revogar os dispositivos do CBA incompatíveis com o atual modelo de livre iniciativa¹⁶¹, adotar a autorização como instrumento de outorga¹⁶², e eliminar as restrições ao capital estrangeiro¹⁶³. Na apreciação de Acordos de Serviços Aéreos¹⁶⁴, devem ser eliminadas as restrições à oferta de voos internacionais e o tabelamento de tarifas. Também deve ser negociada a formação de um mercado comum sul-americano.

9. Transporte dutoviário

O transporte dutoviário é o mais adequado para os granéis líquidos, como alguns derivados de petróleo e etanol. A constituição instituiu o monopólio da União sobre o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem (art. 177, IV).

¹⁵⁹ Conhecida pela sigla CNS-ATM.

¹⁶⁰ Em alguma medida, esse modelo já é parcialmente praticado, pois a Infraero é responsável por 81 unidades de apoio à navegação aérea, abrangendo 22 torres de controle em aeroportos e 13 controles de aproximação.

¹⁶¹ O PLS nº 169, de 2004, do Senador Hélio Costa, propõe medidas dessa natureza.

¹⁶² Conforme propõe o PL nº 6.961, de 2010, do Poder Executivo.

¹⁶³ O PL nº 6.716, de 2009, do Senado, amplia o limite para 49% do capital da empresa.

¹⁶⁴ Os Acordos de Serviços Aéreos são apreciados pelo Congresso Nacional, por força do art. 49, I, da Constituição.

A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, contém um capítulo sobre o transporte de petróleo, seus derivados e gás natural.

Atendidos os requisitos de proteção ambiental e segurança de tráfego, qualquer empresa pode, mediante autorização da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), construir instalações e efetuar qualquer modalidade de transporte de petróleo, seus derivados e gás natural (art. 56). Qualquer interessado tem o direito de usar os dutos e terminais marítimos existentes ou a serem construídos, mediante pagamento ao titular das instalações, cabendo à ANP fixar o valor da remuneração caso não haja acordo entre as partes (art. 58).

A Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009, disciplina especificamente o transporte de gás natural. O regime de concessão aplica-se aos gasodutos de transporte considerados de interesse geral e o de autorização, aos que envolvam acordos internacionais (art. 3º). O regime jurídico dessas autorizações, entretanto, é praticamente idêntico ao das concessões (arts. 26 a 28), embora sua outorga independa de licitação. O transportador deverá permitir a interconexão e o acesso de terceiros aos seus gasodutos (arts. 9º e 32 a 35)¹⁶⁵.

10. Transporte multimodal

A segmentação dos transportes em diversos modos é um fato que tem origem na própria tecnologia. Há um esforço institucional, entretanto, para a superação dessa fragmentação.

A Lei nº 10.233, de 2001, criou o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), vinculado à Presidência da República, com a função de integrar os diferentes modos de transporte. O Conselho tem competência para “definir os elementos de logística do transporte multimodal”, a serem implementados pela ANTT, pela Antaq, pela Secretaria Especial de Portos e pela Anac (art. 6º, II).

No âmbito do direito privado, a Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998, dispõe sobre o transporte multimodal de cargas, em que a utilização de duas ou mais modalidades de transporte entre os pontos de origem e destino é regida por um único contrato. O transporte multimodal de cargas compreende, além do transporte em si, os serviços de coleta, unitização, desunitização, movimentação, armazenagem e entrega de carga ao destinatário, bem como a realização dos serviços correlatos que forem contratados entre a origem e o destino, inclusive os de consolidação e desconsolidação documental de cargas.

Esses serviços são oferecidos por Operadores de Transporte Multimodal (OTM), mediante habilitação na ANTT. O OTM, que pode ser transportador ou não transportador, é responsável pela entrega da carga no seu destino, devendo contratar todos os serviços de transporte necessários junto aos respectivos prestadores.

11. Conclusão

A infraestrutura de transportes já apresenta sinais de saturação em todos os modos, cujo equacionamento é indispensável para a sustentabilidade do crescimento econômico.

¹⁶⁵ A ANP regulamentou o transporte dutoviário de gás natural por meio das Resoluções nº 27, 28 e 29, de 2005.

Para aumentar a competitividade e a eficiência do setor, é preciso remover barreiras à entrada de novas empresas e proteger os investimentos em infraestrutura, cuja amortização somente é possível ao longo de período que compreende muitos mandados políticos, o que exige uma reformulação no marco regulatório de diversos modos.

A despeito da grande quantidade de leis sobre diversos aspectos do transporte de carga e passageiros, ainda há muito a ser feito em matéria de legislação. As agências reguladoras são fundamentais para a supressão de lacunas e o detalhamento das normas legais. A alteração de marcos regulatórios estruturais deve ser feita, entretanto, no Congresso Nacional, seja para fortalecer seu caráter democrático, seja para assegurar maior estabilidade jurídica, condição indispensável ao investimento.

INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES EM GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS

**COPA DO MUNDO E
OLIMPÍADAS NO BRASIL**

PAULO ROBERTO ALONSO VIEGAS

Mestre em Economia. Consultor Legislativo do Senado Federal.

Introdução

O Brasil vive um momento muito especial na sua história. Os índices que denotam o crescimento do seu PIB têm sido expressivos, além de baixa taxa de desemprego e melhora nos indicadores de desenvolvimento social. A crise mundial ocorrida nos anos recentes, que abalou gravemente as principais economias do mundo, não abateu a economia brasileira, e o país atravessou esse período de forma equilibrada e com otimismo quanto ao futuro. O cenário da economia brasileira não é ignorado no exterior. Ele tem atraído a atenção da opinião pública e de importantes personalidades internacionais, que vão desde governantes, políticos e empresários a formadores de opinião e a grande mídia.

Muitos investidores externos têm difundido a ideia de que o Brasil está se tornando uma potência mundial – e um país bastante interessante para receber investimentos. Esses agentes destacam, entretanto, que o país requer alguns avanços para lhe permitir um fluxo de recurso mais intenso e estável. Dentre esses avanços, são citados de forma recorrente: a melhoria das condições de infraestrutura, notadamente nos segmentos de energia e transportes; a modernização do Poder Judiciário; a reorganização do Poder Legislativo; o combate à violência estabelecida em grandes centros urbanos; e a implementação de políticas públicas que incentivem a participação do setor privado no desenvolvimento social e econômico do país.

De qualquer forma, as mudanças podem ser percebidas no cotidiano, seja pela recorrente presença do país no noticiário da imprensa internacional, na maioria das vezes com conotação positiva sobre aspectos da economia e de conquistas sociais, ou pela intensa presença de empresários e executivos internacionais nos aeroportos brasileiros, que chegam em busca de novas oportunidades de negócio. Até a poderosa indústria cinematográfica de Hollywood, costumeiramente sintonizada com interesses internacionais, tem incluído o Brasil como cenário de suas produções. Atletas brasileiros também têm aumentado a sua presença no exterior. Além da tradicional presença no futebol internacional, que muito se ampliou, atletas de outras modalidades de esporte, já disputam, por exemplo, a Liga Norte-Americana de Basquetebol (NBA), conquistam seguidos recordes internacionais na natação e galgam posições importantes no atletismo mundial, de uma forma não vista anteriormente.

Ainda, no tocante ao esporte, lideranças internacionais do setor depositaram confiança no país para receber importantes eventos esportivos, tais como a “Copa das Confederações” de futebol, que ocorrerá em 2013, a Copa do Mundo de futebol, em 2014, a Copa América de Futebol, que, a princípio, está agendada pela Conmebol¹⁶⁶ para ser disputada no Brasil, em 2015, e as Olimpíadas do Rio de Janeiro, em 2016. Isso sem falar em eventos de menor apelo midiático, mas que também movimentam grandes fluxos de pessoas, como os Jogos Paraolímpicos, em 2016, e os Jogos Mundiais Militares, em 2011, ambos previstos para a cidade do Rio de Janeiro. Trata-se, portanto, de um calendário esportivo intenso, que abrange um período de seis anos (de 2011 a 2016) e que terá o Brasil, em especial o Rio de Janeiro, como importante polo das atenções do Brasil e do mundo.

¹⁶⁶ Confederação Sul-Americana de Futebol.

1. Desafios e oportunidades dos grandes eventos esportivos

Os grandes eventos esportivos, além de divulgar a imagem do país no exterior, tendem a atrair um fluxo expressivo de turistas para o país-sede, dada a ampla divulgação jornalística de que gozam. A mídia televisiva, invariavelmente, promove o *marketing* local com muita intensidade, sendo capaz de transformar a percepção das pessoas em favor do evento divulgado e de aumentar o interesse pelas coisas do país e da cidade-sede, inclusive no tocante a possibilidades de investimentos e de negócios.

Conforme já mencionado, a cidade do Rio de Janeiro será o principal centro desses eventos. Além de receber jogos da Copa das Confederações e da Copa do Mundo, será a provável sede da Copa América e receberá os Jogos Mundiais Militares, os Jogos Olímpicos (Olimpíadas) e os Jogos Paraolímpicos. Dessa forma, a cidade deverá estar preparada para receber um fluxo de turistas que, muito provavelmente, jamais antes recebeu, e receberá jornalistas provenientes de diversas partes do mundo, grandes formadores de opinião, o que leva à necessidade do Rio de Janeiro oferecer, sobretudo, uma adequada infraestrutura de transportes e de telecomunicações.

Os esforços requeridos da cidade do Rio de Janeiro pela realização desses eventos se somarão, certamente, àqueles necessários ao desenvolvimento da pujante indústria do petróleo presente em seu litoral. Em contrapartida, existe a oportunidade de atrair mais pessoas e mais negócios para o Estado do Rio de Janeiro, em especial, para sua capital.

A cidade do Rio de Janeiro viverá, portanto, um momento muito particular que oportuniza a recuperação de sua imagem, há tanto tempo arranhada em decorrência, especialmente, da violência que enfrenta, que muitas vezes é difundida pela mídia internacional. Não há dúvidas de que esse será um importante momento para o Rio de Janeiro se transformar e divulgar ao mundo uma imagem de cidade receptiva, atraente e organizada, em busca da reafirmação como centro turístico internacional e importante polo de negócios, em especial relacionados à indústria do petróleo e à prestação de serviços.

Uma vez que a organização dos eventos consiga transmitir ao mundo uma boa imagem do Rio em transformação, esse efeito tende a se expandir, e todo o Brasil será beneficiado com o sucesso dos eventos e com a boa divulgação no exterior. É uma oportunidade ímpar de se transmitir ao mundo a imagem de um país em franco desenvolvimento, rico em recursos e pleno de oportunidades de negócios.

Cabe destacar que uma boa imagem relacionada a um evento esportivo, construído com a presença maciça de público, passa por questões sobre conforto da rede de hotelaria, comércio, disponibilidade e facilidade de acesso a pontos turísticos e segurança da cidade. Além disso, equacionar gargalos relacionados à infraestrutura e serviços da cidade, sobretudo no setor de transporte urbano, é outro grande desafio das cidades-sede dos eventos. Viabilizar transporte público de modo organizado, que permita ao usuário disponibilidade, pontualidade, intercambialidade entre modais¹⁶⁷ e facilidade de acesso às praças de esporte (onde serão disputadas as competições), é essencial,

¹⁶⁷ Modal de transporte refere-se a cada tipo diferente de transporte usado para o deslocamento de pessoas e de mercadorias, como rodoviário, ferroviário e aéreo.

quando se pretende atender, com notório destaque, grandes e exigentes contingentes de pessoas.

Esse desafio não se resume ao Rio de Janeiro. Eventos como a Copa das Confederações e a Copa do Mundo serão realizados em outras capitais¹⁶⁸, muitas das quais enfrentarão desafios no setor de transporte semelhantes aos da capital fluminense. Assim, os investimentos em infraestrutura urbana também deverão ser alvo de atenção das autoridades nas outras capitais em que ocorrerão os eventos esportivos. Essas cidades estão relacionadas no mapa apresentado a seguir:

Cidades-sede da Copa do Mundo



Fonte: sítio da Confederação brasileira de Futebol (CBF).

O fluxo interestadual de deslocamento de pessoas no Brasil também deverá sofrer expressivo aumento. Pessoas se deslocarão de uma cidade a outra e de um Estado a outro, o que demandará uma reorganização dos setores de transporte, especialmente dos segmentos rodoviário e aéreo. Essas questões carecem de uma discussão aprofundada por parte de autoridades das três esferas de governo, de cada um dos entes federados, sobretudo daqueles que, diretamente, serão afetados pelo aumento da demanda esportiva e turística.

É importante destacar que o setor de turismo é muito relevante nessa discussão. O seu sucesso compreende as facilidades de locomoção propiciadas pelo setor de transportes, um amplo sistema de informação ao turista, a conservação de atrações turísticas e de monumentos, além da já mencionada segurança. Assim, ações do setor público, em parceria com o setor privado, são bem-vindas, e devem ser planejadas e executadas de forma integrada, evitando a sobreposição de esforços e o desperdício de recursos.

É importante frisar que a infraestrutura de transportes é um elo fundamental para o sucesso do turismo, esteja esse associado ou não à presença de grandes eventos desportivos. O setor de transportes ganha especial relevo na realização desses megaeventos, pois dele depende o trânsito e a movimentação das pessoas que fazem a grandiosidade do espetáculo: os atletas, as suas comitivas, a imprensa e o público espectador. São essas pessoas que motivam o intenso fluxo turístico-financeiro local em transações comerciais que decorrem dos grandes eventos desportivos.

¹⁶⁸ A programação da Copa do Mundo prevê jogos em Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Recife, Salvador, Fortaleza, Manaus e Natal.

Por todas essas questões, os desafios a serem enfrentados pelo Brasil, com destaque para a cidade do Rio de Janeiro, não são pequenos.

2. Os Grandes Eventos Esportivos no Brasil

Conforme já comentado, o Brasil receberá, nos próximos seis anos, nada mais do que quatro eventos esportivos de grande escala, e que atrai a atenção da grande mídia mundial. Os eventos programados são os seguintes:

Quadro 1: Os grandes eventos esportivos a serem disputados no Brasil

Ano	Evento	Cidade
2011	V Jogos Mundiais Militares	Rio de Janeiro (ocorrerão provas em Seropédica/RJ e em Paty de Alferes/RJ)
2012	Não há evento de grande porte previsto	
2013	Copa das Confederações	Diversas capitais
2014	Copa do Mundo de Futebol	Diversas capitais
2015	Copa América de Futebol	Diversas capitais
2016	Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
2016	Jogos Paraolímpicos	Rio de Janeiro

2.1. Os Jogos Mundiais Militares

Em 2011, ocorrerão na cidade do Rio de Janeiro¹⁶⁹, os V Jogos Mundiais Militares, denominado Rio 2011, ou Jogos da Paz. A organização e realização desses jogos estão sob a responsabilidade do Ministério da Defesa e das Forças Armadas brasileiras. Os Jogos servirão como uma experiência prévia para os demais eventos, alguns de maior envergadura, que a cidade posteriormente receberá. O evento, que acontece a cada quatro anos, é promovido pelo Conselho Internacional do Esporte Militar (CISM)¹⁷⁰, e visa desenvolver as relações entre as Forças Armadas dos países participantes, visando os valores da amizade e solidariedade, contribuindo para o desenvolvimento do militar. As competições serão disputadas, pela primeira vez, em um país do continente americano, e estima-se que cerca de 6.000 atletas, de 100 países, disputarão as 20 diferentes modalidades esportivas programadas. São elas: pentatlo, tiro, paraquedismo, atletismo, triatlo, vela, natação, saltos ornamentais, polo aquático, boxe, luta livre, judô, futebol, handebol, vôlei, taekwondo, orientação¹⁷¹, basquete, ciclismo e esgrima.

¹⁶⁹ A cidade do Rio de Janeiro sediará oficialmente os Jogos, mas algumas poucas modalidades serão realizadas em cidades vizinhas, como Paty de Alferes e Seropédica.

¹⁷⁰ O CISM foi criado em 1948, sob um espírito pacifista e de integração das nações, congregando cerca de 130 países-membros que reúnem mais de um milhão de atletas militares ao redor do mundo – é, assim, a terceira maior entidade desportiva do planeta.

¹⁷¹ Trata-se de um desporto individual, com o objetivo de percorrer uma determinada distância em terreno variado e desconhecido, obrigando o atleta a passar por determinados pontos de controle, que são descritos num mapa distribuído a cada concorrente.

Para a realização dos Jogos, serão aproveitadas algumas instalações esportivas já existentes na cidade, em especial as praças de esportes que foram utilizadas nos Jogos Pan-americanos de 2007, tais como o Estádio João Havelange, o Estádio do Club de Regatas Vasco da Gama, o Parque Aquático Maria Lenk, o Ginásio do Maracanãzinho e o Centro Nacional de Hipismo. Além disso, estão sendo construídas Vilas de Atletas Militares para receber as delegações, como a Vila Branca, com capacidade para 2.358 atletas, a Vila Verde (que será aproveitada para os Jogos Olímpicos de 2016), com capacidade para 2.436, e a Vila Azul, com capacidade para hospedar até 2.396 pessoas. Dada proximidade dos jogos, a programação já está bem definida.

O fluxo internacional de turistas para o país, com vistas aos Jogos Mundiais Militares, não deve ser minimamente semelhante ao esperado para a Copa do Mundo de futebol e para as Olimpíadas. Estimativas apontam, também, que esse fluxo não deverá ser substancialmente maior do que o quantitativo de pessoas pertencentes às delegações de cada país participante. Além disso, o interesse da mídia internacional costuma ser bem mais limitado do que ocorre nos eventos da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos.

De qualquer forma, os Jogos Mundiais Militares implicarão um fluxo adicional de pessoas, num intervalo curto de tempo, e demandará produtos e serviços adicionais à demanda local, trazendo a necessidade de se preocupar com a oferta de transportes e com o bom funcionamento de toda a infraestrutura necessária à realização do evento.

A demanda por transportes interestaduais não exigirá investimentos específicos no setor quanto à ampliação de oferta, mas é oportuna uma melhora dos serviços prestados, em especial, no tocante à disponibilidade e à pontualidade. Quanto aos transportes urbanos (ônibus, trem, metrô e táxis), os jogos demandarão um melhor planejamento, em especial, quanto à interligação dos modais. As instalações esportivas existentes atendem, em boa medida, às necessidades do evento. Apenas em algumas modalidades serão necessários investimentos com montagem e desmontagem de estruturas temporárias para a realização das competições.

2.2. A Copa das Confederações

A Copa das Confederações (ou *Confederations Cup*) é um torneio de futebol organizado pela FIFA entre seleções de diferentes países. Antes de 2005, ela era realizada a cada dois anos, mas, desde então, passou a ocorrer em intervalos de quatro anos – mesma periodicidade da Copa do Mundo –, sendo que, desde 2001, passou a ter a mesma sede e ser realizada no ano anterior da Copa, servindo como uma preparação para esse evento. Assim, como o Brasil organizará a Copa do Mundo de 2014, a Copa das Confederações será realizada no país, em 2013.

Participam da Copa das Confederações as seleções de futebol dos seis países campeões continentais, além do país-sede do evento e do campeão mundial anterior, perfazendo um total de oito países. Essas variáveis que pautam o evento, como periodicidade, como também os participantes, servem para parametrizar a demanda, a visibilidade e o alcance relacionados ao evento.

Na última Copa das Confederações, realizada na África do Sul em 2009, foram utilizados os estádios já existentes, que haviam passado por pequenas reformas estruturais e que seriam usados na Copa do Mundo de 2010. A média de público, porém, ficou aquém da estimada pela Fifa, sobretudo no início da competição.

Na África do Sul, em 2009, as estruturas disponibilizadas para a mídia internacional foram consideradas adequadas, tanto os centros de informação como também as demais áreas e os serviços disponibilizados para a imprensa mundial. Foram bem avaliados, sobretudo, no tocante ao espaço, à organização e à pontualidade. Os transportes para as equipes de mídia, no entanto, foram muito criticados. Apesar de toda a preparação para o evento, alguns jogos da Copa das Confederações de 2009 frustraram as expectativas de venda de ingressos, possivelmente em função da crise econômica manifestada em 2008 e de ter sido realizada num continente economicamente pouco desenvolvido, num país com problemas quanto à distribuição de riqueza.

Na Copa das Confederações, a infraestrutura demandada não se compara à de uma Copa do Mundo. Afinal, na Copa do Mundo participam 32 seleções, enquanto que na primeira são apenas 8 equipes. Até por isso, o apelo publicitário da Copa das Confederações tem menor alcance e sua atratividade é inferior à da Copa do Mundo.

Segundo notícias divulgadas pelo sítio da UOL, a Copa do Mundo da África do Sul motivou a entrada nesse país de cerca de 500.000 turistas. Com relação à Copa das Confederações de 2009, esse número, muito provavelmente, não superou 100.000 pessoas no período de realização do evento, considerado o seu menor escopo e a maior proximidade com o ápice da crise econômica de 2008.

Com relação à Copa das Confederações a ser realizada no Brasil, em 2013, a estimativa, possivelmente, não alcançará um fluxo de turistas estrangeiros superior a 200.000 durante o evento. Contudo, o fluxo deverá superar o da África do Sul em 2009, em virtude, principalmente, da proximidade com países da América do Sul, nos quais o futebol é mais desenvolvido e os habitantes são mais interessados no futebol. Cabe destacar, ainda, que essas previsões serão influenciadas pelo momento econômico que o mundo estará vivendo em 2013.

2.3. A Copa do Mundo de Futebol

A Copa do Mundo de Futebol é um torneio realizado a cada quatro anos pela Federação Internacional de Futebol (FIFA). Desde a edição de 1998, ela é realizada com 32 equipes participantes, representando a Europa, as Américas, a África, a Ásia e a Oceania.

Desde a década de 1970, o evento passou a contar com expressivos patrocínios, o que ajudou a projetá-lo para todo o mundo e fortalecer sua marca. A Fifa, sua organizadora, tem contado com inúmeros patrocinadores de peso, como Adidas, Coca-Cola, Emirates, Hyundai Kia Motors, Sony e Visa. A última edição da Copa do Mundo contou, ainda, com patrocinadores como Budweiser, Castrol, Continental, McDonald's, MTN, Mahindra Satyam, Seara, Yingli Solar, além de seis patrocinadores locais (da África do Sul).

A atratividade dos negócios do futebol foi fortemente influenciada pela ação de marcas de produtos esportivos, como a Adidas e a Puma, que muito contribuíram para o desenvolvimento do chamado *Marketing* Esportivo. Foi ainda na década de 1970 que essas e outras empresas perceberam que multidões eram atraídas para competições esportivas internacionais e poderiam aumentar seus negócios, sendo eles relacionados ou não com o esporte. Nessa época, novas formas de patrocínio estavam surgindo, como aquelas que relacionavam o nome e a marca das empresas patrocinadoras a uma imagem de integridade e prestígio que o esporte oferecia. Desde então, os negócios do futebol só cresceram, implicando no aumento de importância e de atratividade da Copa do Mundo de Futebol. Não é fácil avaliar os impactos econômicos de grandes

eventos esportivos, mas é intuitivo perceber que, ao sediar um evento dessa natureza e porte, o país-sede recebe um expressivo fluxo adicional de turistas e sua imagem é exposta a todo o mundo.

Contudo, a preparação desses eventos tem custos, e não apenas benefícios. Cláudio Shikida e Ari Francisco Araújo Jr, em artigo sobre o futebol publicado na *internet* pelo IBMEC, citaram trabalho de John Irons, do *Center for American Progress*, em que analisou as taxas de crescimento do PIB de países-sede de Copas do Mundo. Ele notou que a taxa de crescimento é menor no ano da Copa do que nos anos imediatamente anteriores ou posteriores. Irons mencionou, ainda, que em nove, dentre treze países que sediaram o evento desde 1954, a taxa de crescimento do PIB, nos dois anos seguintes à Copa, foram maiores do que a taxa no ano da própria Copa. Porém, o autor não explica o que determina tal comportamento das variáveis analisadas. De qualquer forma, seria interessante que os países tivessem um maior número de estudos científicos sobre o assunto, até então escassos.

Para se ter ideia do apelo da Copa do Mundo sobre o público, seria interessante constatar a evolução dos números de eventos passados. Nesse sentido, é possível aproveitar as informações do trabalho de Gurgel (2006), em que o autor identificou o desempenho da média de público nos estádios em Copas do Mundo, sugerindo que, mesmo com o aumento do número de participantes e do número de jogos, a média de público se mantém, denotando a consolidação do interesse da competição pelo público, como pode ser verificado no quadro a seguir:

Quadro 2: Copa do Mundo: evolução da média de público nos estádios

Ano	Participantes	Média de público nos estádios
1930	13	24.139
1934	16	23.235
1938	15	20.829
1950	13	60.773
1954	16	36.269
1958	16	24.800
1962	16	27.930
1966	16	50.458
1970	16	52.312
1974	16	46.554
1978	16	40.556
1982	24	39.699
1986	24	46.210
1990	24	48.410
1994	24	68.991
1998	32	46.639
2002	32	42.269

Fonte: Gurgel (2006).

O interesse em receber a competição se reflete na necessidade de o país-sede investir em sua infraestrutura, de modo a atender à demanda adicional provocada pelo evento. Por exemplo, na Copa do Mundo de 2010, disputada na África do Sul, as autoridades prepararam o país para receber, durante a realização da competição, o dobro do número de voos em seus aeroportos, ou seja, cerca de 120 mil voos adicionais. Todavia, as expectativas para a Copa de 2010 foram frustradas, a ponto de a Fifa decidir distribuir parte dos ingressos gratuitamente aos torcedores do país-sede (cerca de 100.000 ingressos, dentre os 3,2 milhões de ingressos programados para venda). Ainda, o preço do ingresso para os torcedores do país já havia sido estipulado num valor mais barato (cerca de US\$ 17 por ingresso) do que os valores normalmente cobrados (entre US\$ 80 e US\$ 900).

No caso do Brasil, a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) é a entidade privada brasileira que, junto com a FIFA, promove a competição. Por isso, ambas se articulam com os governos Federal e dos Estados que receberão jogos, para a preparação e organização das atividades relacionadas à Copa do Mundo de 2014.

Estimativas de órgãos do governo, como o Ministério dos Esportes, apontam que a competição vai gerar cerca de R\$ 183 bilhões, entre 2010 e 2019, para a economia brasileira. Esse valor considera impactos diretos, relacionados a investimentos em infraestrutura, emprego e turismo, além de impostos e consumo (estimados em R\$ 47 bilhões até 2019) e indiretos, decorrentes do giro do dinheiro na economia e de receitas futuras, obtidas a partir da influência da Copa do Mundo (estimados em R\$ 136 bilhões até 2019).

Os defensores da realização do evento no país destacam, ainda, a importância dos benefícios intangíveis por ele gerados, como a visibilidade internacional do país, a consolidação da imagem do Brasil no exterior pela organização de um grande evento, a maior exposição de produtos e serviços para o mundo e o maior aproveitamento do potencial turístico. Também, mencionam que as obras de infraestrutura tendem a contribuir para a melhoria da mobilidade urbana e para a qualidade de vida da população.

Há previsões divulgadas com certa frequência na grande mídia de que os investimentos em infraestrutura necessários para a Copa do Mundo chegarão a R\$ 33 bilhões. Esses investimentos incluirão estádios, mobilidade urbana, portos, aeroportos, telecomunicações, energia, segurança, saúde e hotelaria. Há, também, previsões de que cerca de 600.000 turistas estrangeiros entrem no país para ver a Copa, além de outros 3 milhões que se deslocarão internamente. Outras estimativas apontam para um fluxo de R\$ 5 bilhões no consumo, causado pela renda gerada em empregos na realização de obras de preparação da Copa do Mundo.

Quanto à arrecadação de tributos, o Ministério dos Esportes anunciou que deverão ser arrecadados R\$ 17 bilhões (R\$ 11 bilhões apenas em tributos federais), compensando as isenções fiscais previstas, da ordem de R\$ 500 milhões, que serão concedidas à FIFA e às empresas por ela contratadas para a realização do mundial.

Recentemente, a Ernst & Young, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), divulgou, no trabalho intitulado "Brasil Sustentável: Copa do Mundo de 2014", levantamento diverso sobre o anteriormente apresentado. Trata-se de estimativas apontando que serão injetados R\$ 142,3 bilhões na economia brasileira entre 2010 e 2014 – parte devida a investimentos em infraestrutura da ordem de R\$ 29,6 bilhões, e parte relativa aos impactos indiretos na produção de bens e serviços, estimados em R\$ 112,7 bilhões. O mesmo trabalho estimou a criação de 3,6 milhões de empregos, com um impacto de

R\$ 63,4 bilhões sobre a renda, enquanto que a arrecadação dos cofres públicos deve ter um adicional de R\$ 18,1 bilhões.

As duas estimativas apresentadas denotam valores superiores a R\$ 150 bilhões quanto ao impacto da Copa de 2014 sobre a economia brasileira. Não obstante, muito vai depender da situação econômica brasileira e mundial na época do evento. De qualquer forma, esse evento, juntamente com os Jogos Olímpicos de 2016, serão os grandes eventos desportivos que o Brasil receberá nos próximos 10 anos.

2.4. A Copa América de Futebol

A Copa América é a principal competição entre seleções de futebol das nações da Confederação Sul-Americana de Futebol, CONMEBOL. A disputa da Copa América compreende seleções de futebol representantes de 12 países. São elas: Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Peru, Equador, Bolívia, Colômbia e Venezuela, além de duas seleções de outras Federações, convidadas para participar de cada edição da Copa (o que vêm ocorrendo desde 2003).

O evento tem sido realizado em uma única cidade e, até o momento, a previsão é de que a Copa América de 2015 ocorra no Brasil. Todavia, há movimentações na Conmebol para que o Brasil passe a ser sede do torneio em 2019, cedendo o lugar em 2015 para outro país da América do Sul.

Quanto aos investimentos necessários, a Copa América poderá utilizar a mesma estrutura que será preparada para a Copa do mundo, que ocorrerá no ano anterior, ou seja, em 2014. Portanto, como esse torneio envolve menos países e tem um apelo mundial de mídia inferior ao da Copa do Mundo, não parece haver pontos críticos no seu planejamento e na sua estruturação. Resta, apenas, a confirmação se o evento vai ser, ou não, sediado no Brasil.

2.5. Os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro

Os Jogos Olímpicos modernos são separados em jogos de verão e jogos de inverno. O Rio de Janeiro receberá, em 2016, uma edição dos Jogos Olímpicos de verão. Esses jogos são um grande evento internacional de que participam milhares de atletas provenientes de diversos países.

As competições realizadas nos jogos englobam diferentes esportes olímpicos. São eles: atletismo, *badminton*, basquete, beisebol, boliche, boxe, canoagem, ciclismo, esgrima, esqui aquático, futebol, futsal, ginástica artística, ginástica de trampolim, ginástica rítmica, handebol, hipismo, hóquei sobre grama, judô, karate, levantamento de peso, lutas, nado sincronizado, natação, patinação artística, patinação de velocidade, pentatlo moderno, polo aquático, remo, salto ornamental, *softbol*, *squash*, taekwondo, tênis, tênis de mesa, tiro com arco, tiro esportivo, triatlo, vela, vôlei e vôlei de praia.

No plano internacional, o evento é promovido pelo Comitê Olímpico Internacional (COI), organização não-governamental criada em 1894 por Pierre de Coubertin, com a finalidade de promover, em intervalos de quatro anos, a realização de jogos baseados nos que ocorriam na antiga Grécia. O financiamento do COI decorre da publicidade e comercialização de artigos de sua marca, bem como da comercialização de direitos de imagem dos eventos que organiza.

A expansão das atividades e da importância do COI se deu, em grande medida, pela atuação de seu ex-presidente, o espanhol Juan Antônio Samaranch, que buscou par-

cerias com empresas do setor de roupas e artigos esportivos para financiar a entidade e promover os eventos por ela organizados. O COI, hoje, atua como administrador e legislador de seus eventos, além de deter e representar os direitos de sua marca e propriedades relacionadas a seus eventos.

No Brasil, a organização dos Jogos Olímpicos está a cargo do Comitê Olímpico Brasileiro (COB). Seus objetivos são a representação e difusão do ideal olímpico no país, trabalhando em parceria com as confederações brasileiras de diversas modalidades em prol da organização dos Jogos Olímpicos de 2016.

Comparativamente aos demais eventos esportivos que ocorrerão no Brasil, antes de 2016, é possível dizer que a organização dos Jogos Olímpicos está, ainda, em fase inicial. Contudo, muito do que será necessário para a sua realização já está planejado. Por exemplo, os investimentos que serão feitos para a Copa do Mundo, no tocante ao setor de infraestrutura de transportes no Rio de Janeiro, por exemplo, serão aproveitados para os Jogos de 2016. Ainda, o Rio de Janeiro já possui equipamentos esportivos e estádios próprios para o esporte olímpico, fruto dos investimentos realizados para a realização dos Jogos Pan-americanos que a cidade recebeu em 2007.

Neste momento, portanto, parece mais relevante focalizar os esforços de organização da Copa do Mundo de 2014, na medida em que a preparação desse evento gera benefícios para a realização de eventos congêneres, em especial, para os Jogos Olímpicos de 2016.

2.6. Os Jogos Paraolímpicos

Os Jogos Paraolímpicos são um evento composto por múltiplos esportes, sendo equivalente aos Jogos Olímpicos, com provas restritas a atletas com deficiências físicas, mentais ou sensoriais. Os Jogos Paraolímpicos ocorrem a cada quatro anos, após os Jogos Olímpicos, e são geridos pelo Comitê Paraolímpico Internacional.

Dentre as modalidades disputadas nesses jogos estão: arco e flecha, atletismo (corridas, saltos, lançamentos e pentatlo), basquete em cadeira de rodas, bocha, ciclismo, esgrima, futebol de 5, futebol de 7, goalball, levantamento de peso, equitação, judo, natação, rugby, tênis de mesa, tênis em cadeira de rodas, tiro, vela e vôlei.

No Brasil, a organização está por conta do Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB), em parceria com o Ministério do Esporte. Além da organização, esses órgãos estão mobilizados na busca de financiamentos para a implantação da infraestrutura necessária aos Jogos, que não necessariamente são as mesmas previstas para os Jogos Olímpicos que ocorrerão previamente.

O CPB estima preliminarmente que os investimentos necessários para organizar os jogos demandarão recursos da ordem de R\$ 70 milhões a cada ano até 2016. Atualmente, a entidade dispõe de recursos oriundos de patrocínios e daqueles oriundos da arrecadação das loterias federais¹⁷².

Como o evento ocorrerá, tão somente, em 2016, o planejamento ainda se encontra em estágio inicial. A expectativa de público e movimentação de pessoas relacionada ao

¹⁷² A Lei nº 10.264, de 2001 (Lei Agnelo/Piva), estabelece que valores referentes a 2% da arrecadação bruta das loterias federais sejam repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB).

evento é bem mais modesta do que para os Jogos Olímpicos, e não deve superar de forma significativa a que ocorrerá nos Jogos Militares, por exemplo.

3. O Setor de infraestrutura no Brasil

A infraestrutura agrupa um conjunto de atividades e estruturas que formam a base de uma economia, compreendendo a oferta de produtos ou serviços que servem de base para o desenvolvimento de outras atividades econômicas. O setor compreende, essencialmente, os segmentos de saneamento, fornecimento de energia, transportes e telecomunicações, os quais, inegavelmente, contribuem para que haja produção de bens e serviços e facilitam o fluxo de comércio.

Os segmentos de atividades econômicas agrupados no setor de infraestrutura possuem atributos típicos que o caracterizam, tais como custos que tendem a ser altos e irreversíveis ou irrecuperáveis, pouca mobilidade de capital fixo, grande relação capital-produto e dispersão no consumo.

Assim, investimentos em melhores estradas, por exemplo, melhoram a *performance* dos transportes de carga e tendem a elevar a eficiência e a produtividade do segmento de transporte rodoviário, estendendo benefícios às cadeias produtivas dele dependentes, em termos de custo e confiabilidade¹⁷³ no serviço de entrega. Também, investimentos em energia elétrica podem contribuir para a estabilização ou para a expansão da capacidade do sistema elétrico nacional, conferindo maior segurança às operações das empresas consumidoras de energia, gerando efeitos positivos no que tange à atração de investimentos produtivos para o país.

A importância do setor de infraestrutura para as economias dos países levou os Estados, durante o Século XX, a atuarem como principais ofertantes desses serviços, situação que só perdeu força nos anos de 1980, quando ficou evidente o esgotamento do modelo de oferta pública de tais serviços. Uma grande parte dos Estados ocidentais encontrava-se, nessa época, diante de alto endividamento e com problemas fiscais, situação decorrente da atuação do Estado como provedor de serviços em diversas áreas da economia. Para reverter o quadro de crise mundial então vigente, o papel do Estado foi revisto, cedendo espaço para que a iniciativa privada assumisse o seu lugar como ofertante de serviços de infraestrutura.

Dentre as formas utilizadas para sustentar a mudança de paradigma, os Estados buscaram inovar. O Brasil, por exemplo, aprovou a Lei nº 11.079, de 2004, chamada Lei das Parcerias Público-Privadas (PPP), que previa a participação do setor privado, junto com o setor público, para realizarem investimentos em infraestrutura e conceder a exploração do respectivo serviço ao setor privado, por determinado tempo. Esse modelo foi adotado com relativo sucesso em países como Inglaterra e Portugal, com destaque para o setor de infraestrutura em transportes. Todavia, as PPP brasileiras ainda não deslançaram, cabendo ao governo superar os gargalos e promover uma solução eficaz para o problema.

Independentemente da realização de PPP, o setor de transportes possui estimativas de investimentos consideráveis. Para o município de São Paulo, por exemplo, a previsão do

¹⁷³ Confiabilidade na entrega pode ser entendida como recebimento da mercadoria no prazo correto, com embalagem correta, sem danos causados pelo transporte e erros no faturamento, e com o suporte de um serviço de atendimento ao cliente que resolva seus problemas com presteza e urbanidade.

Poder Executivo é de R\$ 15,3 bilhões para construir 65 quilômetros de metrô (R\$ 12,3 bilhões) e 279,5 quilômetros de corredores de ônibus (R\$ 3 bilhões).

Ainda considerando estimativas do Executivo para a Copa do Mundo de 2014, os investimentos inicialmente previstos totalizam R\$ 51,4 bilhões, sendo que, para cada cidade-sede, os valores são descritos a seguir:

Quadro 3: Investimentos para a Copa do Mundo de 2014, por cidade

Cidades	Previsão de Investimentos (em R\$)
Belo Horizonte	Sem previsão
Brasília	2 bilhões
Cuiabá	5 bilhões
Curitiba	4,5 bilhões
Fortaleza	9,2 bilhões
Manaus	6 bilhões
Natal	1,7 bilhões
Porto Alegre	Sem previsão
Recife	1,5 bilhões
Rio de Janeiro	10 bilhões
Salvador	1,5 bilhões
São Paulo	10 bilhões
TOTAL	R\$ 51,4 bilhões*

* Exclui Belo Horizonte e Porto Alegre.

No caso dos eventos esportivos, em especial, a Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, a necessidade de se investir em infraestrutura requer investimentos nos segmentos de energia, construção e recuperação de estádios e praças de esporte, implantação de centros de informação, ampliação e remodelagem de aeroportos, replanejamento do transporte urbano e da segurança, e incremento dos segmentos de serviços, em especial, do segmento hoteleiro.

3.1. Investimentos em energia

O local com maior risco de problemas com fornecimento de energia no transcorrer dos eventos esportivos aqui tratados é a cidade do Rio de Janeiro.

A cidade é atendida pela concessionária Light que, para eliminar os riscos, está investindo R\$ 728 milhões em novos projetos, que ampliarão, até 2012, a sua capacidade de fornecimento em 27%.

Além disso, um dos principais projetos do Estado na área de energia é a retomada da construção da usina de energia nuclear Angra 3, com potência de 1.350 MW e capaz de gerar 10,9 milhões de MW/h por ano. Estão previstos para esse projeto investimentos da ordem de R\$ 7,3 bilhões no período de 2010 a 2012.

Governos precisam, portanto, colocar especial atenção sobre tais necessidades, especialmente quando envolvem o uso de verbas públicas. A aprovação do orçamento das diversas esferas de governo envolvidas nos investimentos requer a priorização da alocação dos respectivos recursos, na medida de sua necessidade.

3.2. Investimentos em construção e recuperação de estádios e praças de esporte

O alvo principal das reformas em estádios que estão em andamento são os jogos da Copa do Mundo de Futebol de 2014. Nas doze cidades que serão sede do evento, serão construídos novos estádios em Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Manaus, Porto Alegre e São Paulo. Nas demais cidades-sede, os estádios serão reformados.

Governos de algumas cidades, como no caso de São Paulo, têm se mostrado bastante avessos ao uso de recursos públicos para o financiamento de obras relativas aos estádios, alegando que as obras em estádios podem (e devem) ser feitas com recursos privados, deixando os escassos recursos públicos para outras destinações. Além disso, a alternativa possibilitada pelo modelo de PPP para essa finalidade tem sofrido críticas importantes, relacionadas ao retorno requerido para a viabilização desses empreendimentos, o que poderia levar a um aumento expressivo nos preços dos ingressos.

As requisições da Fifa quanto aos estádios não são pequenas. Ela exige, via de regra, conforto para os espectadores, número de vagas de garagem superior a 10% do número total de assentos do estádio, espaço para instalação de *stands*, entre outras.

Organizadores do evento e governos têm, hoje, a difícil tarefa de desenhar uma engenharia financeira que atraia investidores a participar dos projetos de adequação dos estádios para a Copa do Mundo. Para isso, o governo federal contará, em boa medida, com o know-how do BNDES quanto ao financiamento de projetos. O Banco, inclusive, abriu uma linha de financiamento de R\$ 4,8 bilhões para financiar a construção ou reconstrução das arenas, limitando o valor a R\$ 400 milhões para cada arena.

Trabalhando-se com a lógica de financiamento de projetos, é necessário que haja bons projetos para que se consiga a aprovação dos respectivos financiamentos, não havendo certeza dos empreendedores quanto à certeza da obtenção dos recursos. Portanto, é necessário sejam feitas análises de viabilidade dos projetos de interesse para a Copa do Mundo, de preferência envolvendo, de forma integrada, os governos de diferentes esferas em busca de soluções equilibradas para eventuais entraves no processo de obtenção de recursos.

Os projetos de financiamento devem, portanto, gerar receitas suficientes para cobrir as despesas e os custos, inclusive os financeiros. No caso dos projetos requeridos para os estádios de futebol, ainda há, no Brasil, dificuldades para se modelar negócios atrelados ao uso dessas construções. As principais fontes de receita atreladas à exploração econômica de um Estádio referem-se à venda de camarotes e cadeiras cativas (que compreende um valor de venda inicial e as respectivas taxas mensais de manutenção) e ao aluguel do estádio para jogos (que, em geral, representa cerca de 10% da receita com a venda dos ingressos). É possível, ainda, o uso para shows e eventos religiosos e associativos. Para se estimar racionalmente essas receitas, porém, é necessário o uso de informações estatísticas passadas, seja quanto ao número de jogos, à lotação média e ao valor médio do ingresso. Ocorre que essas informações, no caso do Brasil, não estão facilmente disponíveis, o que dificulta os estudos.

Para enfrentar os desafios de modernização e ampliação de nossos estádios, o Governo Federal lançou um pacote de benefícios fiscais, denominado RECOM. Além disso, é provável que ele tenha que aportar diretamente recursos financeiros da União aos projetos de estádios, possivelmente a fundo perdido, situação que deverá estar legalmente amparada.

3.3. Investimentos em segurança

Algumas cidades-sede dos eventos, como Rio de Janeiro e São Paulo, e seus respectivos Estados, enfrentam problemas de violência que insistem em se manifestar. Os governos dos respectivos Estados e municípios têm procurado enfrentar o problema, que se mostra entranhado em algumas camadas da sociedade.

O Rio de Janeiro, com o auxílio do Governo Federal, vem procurando aproximar o Estado das camadas menos favorecidas da sociedade local, com integração urbanística e social, como o Programa Favela-Bairro.

De qualquer forma, estão previstos investimentos da ordem de 2 bilhões para o Rio de Janeiro, com vistas, em primeiro plano, à Copa do Mundo, parte dos quais destinados ao enfrentamento da violência.

3.4. Melhoria nos demais serviços – os segmentos de tecnologia da informação, mídia e hotelaria

Dentre os mais importantes serviços de apoio aos eventos esportivos está a estrutura de comunicações oferecidas pelas cidades-sede a um público que vai desde as equipes dos conglomerados internacionais de mídia, até atletas e turistas.

A evolução da tecnologia da informação pôde ser acompanhada nas últimas Copas do Mundo com notável destaque, passando do uso da tecnologia *Wi-Fi* em 2002, até a disponibilidade da *Internet* em aparelhos do tipo *smartphone* e *iPad* na última Copa. Em 2014, a tecnologia estará mais desenvolvida, demandando estruturas de *hardware* e de sistemas de TI capazes de suportar essas tecnologias num ambiente de demanda de pico, notada e expressivamente superior à hoje existente.

A organização e divulgação dos eventos no Brasil serão baseadas, certamente, em tecnologias de mobilidade e, para isso, a infraestrutura de comunicações deverá demandar investimentos substanciais, de modo a prover serviços alinhados em todas as cidades-sede. Por exemplo, questões que passam pelo custo do *roaming* devem requerer atuação não apenas das empresas, mas também dos órgãos reguladores do governo, que devem promover a transparência e a divulgação dos respectivos custos para os turistas. Outro ponto importante é a oferta de múltiplos serviços via aparelhos de telefonia celular e *internet*, incluindo a aquisição de ingressos para as competições e passes para os meios de transporte disponíveis ao turista.

A demanda por serviços dessa natureza é elevada nos grandes eventos. A Fifa divulgou que, apenas na Copa de 2006, a audiência acumulada foi de 23,6 bilhões de pessoas. As estimativas para 2014 nesse aspecto são grandiosas – por exemplo, estima-se que existirão no mundo cerca de seis bilhões de aparelhos celulares, que continuarão ligados à *Internet* e considerados centrais para uma oferta de serviços de mídia de padrão internacional.

Para se ter ideia do aumento de demanda desses serviços em eventos de tal grandeza, basta recordarmos que, na abertura dos Jogos Olímpicos de Pequim, em 2008, houve um pico de 220 mil chamadas simultâneas, volume muito superior à demanda corrente de nossas grandes cidades, como Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo.

Investimentos terão que ser feitos, especialmente na conexão de banda larga, que pode ter uma maior densidade de conexão por grupo de habitantes, ser mais barata, ter maior velocidade, acessibilidade e estabilidade.

Instalar centros de informação também é uma iniciativa importante e requer investimentos. Essas instalações devem ser capazes de receber empresas de comunicação e mídia de diversas partes do mundo, e oferecer modernas redes e sistemas de informação para atendê-las nos estádios e nesses centros. No Rio de Janeiro, por exemplo, já há previsão de instalação de um centro de transmissão dos jogos.

Quanto ao setor hoteleiro, há previsões não oficiais¹⁷⁴ de que o setor terá, apenas com a Copa do Mundo, um faturamento adicional da ordem de R\$ 3 bilhões. A participação direta do setor público, neste caso, é mais contida, na medida em que os investimentos são, na grande maioria, privados. Exceções ocorrem no caso dos Jogos Militares, Jogos Olímpicos e Para-olímpicos, com a construção de vilas olímpicas para os atletas. No Rio de Janeiro, há investimentos previstos em favor do seu parque hoteleiro, visando consolidar a sua imagem de importante centro turístico.

3.5. Investimentos em transportes

Os sistemas de transporte compreendem diferentes modalidades, como os modais rodoviário, aéreo, marítimo e ferroviário. Muitas vezes, as rotas de cada passageiro podem ser cumpridas pelo uso da combinação de diferentes modais. As combinações que atendem a cada rota são planejadas pelo governo a partir de um estudo sobre os custos envolvidos.

Assim, o sistema pode ser composto não de apenas um modal, mas de vários modais. Para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC, 2002), um sistema de transporte pode ser classificado em função de sua forma em: modal, quando envolve, apenas, uma modalidade de transporte; intermodal, quando envolve mais de uma modalidade; ou multimodal, quando envolve mais de uma modalidade, porém, regido por um único contrato.

As diferentes modalidades de transporte têm vantagens e desvantagens. O modal rodoviário interestadual (o mais usado no país), por exemplo, apresenta baixo custo inicial de implantação, exigindo apenas a construção do leito (estrada de rodagem), uma vez que os veículos pertencem a terceiros. Esse modal tem grande flexibilidade operacional e permite o acesso a pontos isolados. Porém, apesar de sua maior simplicidade no atendimento da demanda, é menos competitivo para longas distâncias, pois apresenta elevado custo operacional e excessivo consumo de combustível. Além disso, no Brasil algumas rodovias ainda apresentam estado de conservação ruim, aumentando os custos com manutenção dos veículos, os riscos de acidentes e os gastos com combustível.

O modal ferroviário, incluindo o metrô urbano, possui um custo de implantação elevado, não apenas pela exigência de trilhos, que apresentam um custo mais caro do que as estradas de asfalto do transporte rodoviário, mas também pela necessidade de aquisição simultânea das locomotivas e vagões. Apresenta baixo custo operacional, mas pouca flexibilidade, operando através de pontos fixos (ou seja, as estações). Esse modal é mais adequado para longas distâncias e grandes contingentes de pessoas por viagem. Ele tem a desvantagem de, eventualmente, uma rede de linhas de trem apresentar diferença na largura de bitolas, o que traz maiores dificuldades. Porém, essas desvantagens são mais sentidas no transporte de carga, e não no de pessoas.

O modal aeroviário, por sua vez, apresenta baixo custo de instalação e elevado custo operacional. Registra grande flexibilidade e rapidez no deslocamento, além de permitir o

¹⁷⁴ Essas informações foram levantadas em importantes veículos da mídia carioca.

acesso a pontos isolados do país. Esse modal apresenta as desvantagens de transportar menor número de passageiros por viagem em relação ao transporte ferroviário, e de ter um custo mais elevado em relação aos outros modais.

O sistema de transportes brasileiro é essencialmente composto pelo modal rodoviário. Apesar de ter um amplo sistema de bacias hidrográficas, conta com um sistema de transporte fluvial bastante limitado. O modal ferroviário e, em menor escala, o modal aéreo têm, também, uma oferta limitada, consideradas as dimensões do país.

Dentre as grandes competições desportivas previstas para o Brasil, as maiores demandas de investimentos para o setor de transportes serão estimuladas pela Copa do Mundo de 2014, em virtude de seu maior porte e por envolver doze sedes (doze capitais brasileiras).

Segundo previsões do Ministério do Turismo, a infraestrutura de transporte para atender satisfatoriamente o público na Copa do Mundo de 2014 no Brasil exigirá investimentos da ordem de R\$ 38,51 bilhões.

3.5.1. O modal aeroviário

No tocante ao modal aeroviário, o Brasil conta com 34 aeroportos internacionais. O principal aeroporto do país é o Aeroporto Internacional de São Paulo, localizado na cidade de Guarulhos (vizinha à capital paulista), ligando São Paulo a quase todas as grandes cidades do mundo, sendo, portanto, a principal porta de acesso ao país.

Os aeroportos são essenciais para o sucesso de grandes eventos esportivos, sobretudo fora da Europa. Na Europa, é possível receber turistas estrangeiros com facilidade pelos sistemas ferroviários, rodoviários e marítimo, considerado o grau de desenvolvimento desses sistemas no Velho Continente. No Brasil, dadas as suas dimensões, bem como as distâncias dos principais países de origem de turistas, o transporte aéreo torna-se essencial para receber os turistas estrangeiros.

Apesar de possuir um bom número de aeroportos, as empresas estrangeiras, visando à otimização de suas operações, trabalham, normalmente, com um número limitado de aeroportos, trazendo a necessidade de que o turista estrangeiro faça uma ou mais escalas para alcançar inúmeros destinos turísticos brasileiros.

A malha aérea nacional é operada, basicamente, por duas grandes empresas, existindo outras, de menor porte, que realizam trajetos regionais, além de empresas estrangeiras que atuam em voos internacionais.

A operação do modal aeroviário implica a construção de aeroportos, estruturas que requerem grandes espaços e complicadas instalações de chegada e decolagem de voos. Somando-se os custos de manutenção dos aeroportos aos de aquisição e manutenção dos aviões, os gastos são altos, tornando caro esse meio de transporte vis-à-vis os demais.

Dada a sua importância no deslocamento de pessoas entre longas distâncias, necessidade que aflora de modo mais incisivo num país de grandes dimensões territoriais como Brasil, o setor terá papel muito importante na realização dos grandes eventos esportivos no país. No entanto, o setor aéreo brasileiro tem apresentado diversas limitações e gargalos operacionais nos últimos anos. A estrutura aeroportuária do país deverá ser, portanto, reorganizada, com investimentos em aeroportos, reorganização

e balanceamento das linhas aéreas e o desenho de um planejamento especificamente voltado para os períodos de cada um dos grandes eventos.

Quanto à adequação dos aeroportos especificamente à Copa do Mundo de 2014, o Governo já anunciou algumas medidas, como a que prevê a instalação de módulos provisórios de embarque e desembarque para atender o maior volume de passageiros no evento. No entanto, as necessidades vão muito além dessa medida. A Infraero, por exemplo, pretende reformar ou ampliar 13 aeroportos que atenderão ao fluxo de passageiros destinados às cidades-sede, com investimentos da ordem de R\$ 5,15 bilhões até 2014.

Cabe destacar que o setor também tem se confrontado com inúmeros problemas. O principal, talvez, seja a necessidade de um aparato legal que favoreça a coordenação das políticas e o alinhamento das ações de três importantes protagonistas do setor: a Secretaria de Aviação Civil (SAC), do Ministério da Defesa, a ANAC e a Infraero.

3.5.2. Outros modais de transporte para longas distâncias

O modal rodoviário tem uma malha de cerca de 1,8 milhão de quilômetros (sendo apenas 8% compreendida por rodovias pavimentadas). O modal ferroviário conta com uma extensa rede, compreendendo cerca de 30 mil km de extensão. Quanto aos modais fluvial, marítimo e de cabotagem, cabe destacar que o Brasil conta com 37 grandes portos e com cerca de 50.000 km de hidrovias.

No tocante ao transporte ferroviário, a malha brasileira é obsoleta, além de ser pequena para o extenso território que o país possui. Na maior parte, o que prevalece é o transporte de carga. O transporte de pessoas pelo modal ferroviário fica quase restrito ao transporte urbano e a pouquíssimos trechos de longa distância (menos de dez trechos). Para os eventos esportivos o metrô (ou outra modalidade do modal) é uma alternativa importante de deslocamento de pessoas nas cidades, e algumas iniciativas nesse sentido têm sido realizados em cidades como São Paulo e Brasília.

Quanto às rodovias, aquelas que apresentam boas condições, exceto poucas exceções, são as que fazem parte de concessões ao setor privado, que cobram pelos serviços preços nem sempre muito justificáveis. De qualquer forma, é necessário que o Governo Federal assuma um amplo esforço em prol da melhoria do sistema rodoviário, sobretudo no que envolva estradas que liguem cidades-sede distantes em até 500 km. Tal situação ocorre, por exemplo, nos eixos Belo Horizonte–São Paulo–Rio de Janeiro e Natal–Recife–Salvador. O deslocamento que envolva distâncias maiores poderia ser feito pelo transporte aéreo.

O setor de portos enfrenta inúmeros problemas, como o alto custo de operação e a falta de preparo adequado para o recebimento de um fluxo de turistas exigentes. Para eventos como a Copa do Mundo, portos como o do Rio de Janeiro, Santos e Recife poderiam atrair relevantes contingentes de turistas vindos de países do hemisfério norte.

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) prevê investimentos, até 2013, da ordem de R\$ 740 milhões nos portos relacionados às cidades-sede da Copa. De oito portos relacionados a essas cidades, apenas os da cidades de Santos e do Rio de Janeiro têm terminais de passageiros. Esses portos receberão investimentos para ampliação, enquanto que os portos de Salvador, Recife, Manaus, Natal e Mucuripe¹⁷⁵

¹⁷⁵ Localizado no Estado do Ceará.

receberão investimentos para implantação de terminais de passageiros, entre outras obras necessárias.

3.5.3. A reorganização e o planejamento de transportes urbanos

Cabe destacar os transportes urbanos, separadamente, em função de sua grande demanda e importância para a mobilidade de pessoas durante os grandes eventos desportivos.

Além do que já foi mencionado quanto à importância de se investir em sistemas de metrô e de interligações desses com o transporte coletivo mediante ônibus, algumas soluções adotadas na última Copa do Mundo são oportunas. Ideias como a construção de estacionamentos distantes dos estádios, com transporte coletivo direto do estacionamento ao estádio, tende a desafogar o trânsito das cidades-sede dos eventos. Além disso, deve-se evitar que haja obras que atrapalhem o trânsito durante a realização das partidas, o que também poderia piorar o deslocamento nas cercanias dos estádios. Ainda, um sistema de faixas viárias de uso exclusivo para ônibus e minivans de transporte oficial de torcedores pode gerar conforto para quem vai ao estádio para ver os jogos.

Iniciativas adicionais, como o planejamento de linhas de ônibus e seus horários e a reorganização da atuação dos táxis, de modo a facilitar a mobilidade nos horários que atendam o deslocamento de chegada e saída das partidas e competições, são, também, pertinentes.

4. O papel do Poder Legislativo nos grandes eventos esportivos

Conforme já sugerido neste trabalho, dentre os segmentos que requerem mais atenção para a organização dos grandes eventos esportivos, destaca-se o setor de infraestrutura de transportes. Esse setor carrega inúmeros desafios que provocam a necessidade de especial atenção do poder público. O raciocínio justifica-se, em primeiro lugar, porque o setor de infraestrutura de transportes é importante para facilitar a mobilidade de pessoas e proporcionar, com isso, grandiosidade aos eventos esportivos. Além disso, cabe ao poder público coordenar os esforços dos agentes econômicos, ainda que esses agentes tenham objetivos não totalmente alinhados, em busca de um fim único: a realização de eventos esportivos com sucesso, que promovam o país, a sua força produtiva e capacidade de organização e realização do povo brasileiro.

Ressalta-se que o poder público não se resume ao Poder Executivo, mas a toda a organização institucional do país. Nesse contexto, o Poder Legislativo das três esferas de governo exerce importante papel. O Congresso Nacional e, em especial, o Senado Federal, têm desafios maiúsculos a serem enfrentados. A aprovação de leis orçamentárias que promovam a alocação eficiente de recursos públicos traz às Casas Legislativas uma grande responsabilidade. A iniciativa desses projetos, muitas vezes, cabe ao braço operacional do Estado: o Poder Executivo. Contudo, o refinamento das proposições, a fiscalização da aplicação de recursos e a legitimidade do processo dependem da atuação do Poder Legislativo. Por exemplo, requerem discussão no Legislativo, temas como a concessão de crédito subsidiado aos agentes privados, investidores de projetos que vão desde a construção de estádios à recuperação de rodovias, ou da reestruturação do sistema aéreo à modernização e ampliação de portos.

Ainda, o Poder Legislativo federal deve discutir temas como a concessão de isenções fiscais e incentivos correlatos, a aprovação de leis sobre direitos autorais, o combate à

pirataria e a proteção contra ações oportunistas do chamado *marketing de emboscada*¹⁷⁶.

Muitos projetos de lei voltados para os grandes eventos esportivos, ou que tenham importância para esses, já tramitaram, ou ainda tramitam, no Legislativo Federal. Alguns das principais proposições estão relacionados a seguir:

- o Projeto de Lei Complementar nº 579, de 2010, que dispõe sobre isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, à FIFA e a outras pessoas, para fatos geradores relacionados com a Copa das Confederações FIFA 2013 e com a Copa do Mundo FIFA 2014;
- o Projeto de Lei nº 7.422, de 2010, que concede benefícios fiscais à FIFA e a outras e a outras pessoas, físicas e jurídicas, envolvidas na realização da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014. O projeto de lei possibilita um regime especial de tributação para a realização de obras de estádios, com isenção de PIS/Pasep, Cofins e IPI, além de outros benefícios;
- a Medida Provisória nº 472, de 2009 (transformada no Projeto de Lei de Conversão nº 01, de 2010), que dispõe sobre diversos assuntos, inclusive a concessão de incentivos fiscais a vários setores da economia;
- a Medida Provisória nº 487, de 2010, que altera a Lei nº 12.096, de 2009, que autoriza a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica; afasta a incidência de restrição à contração de novas dívidas pelos Estados na hipótese de revisão do programa de ajuste fiscal em virtude de crescimento econômico baixo ou negativo; e dá outras providências;
- a Medida Provisória nº 488, de 2010, que autoriza a criação da Empresa Brasileira de Legado Esportivo S.A. (BRASIL 2016) e dá outras providências.
- a Medida Provisória nº 489, de 2010, que autoriza a União a integrar, na forma de consórcio público de regime especial, a Autoridade Pública Olímpica (APO), e dá outras providências. Essa medida flexibiliza as disposições da Lei das Licitações (Lei nº 8.666, de 1993), propondo um regime específico para a aquisição de bens e contratação de obras e serviços, inclusive de engenharia e de infraestrutura aeroportuária, com vistas às Olimpíadas de 2016 e à Copa do Mundo de 2014;
- a Medida Provisória nº 497, de 2010, que Promove desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas, institui o Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol (RECOM), e dá outras providências. Essa medida prevê benefícios fiscais para as obras dos estádios que serão utilizados na Copa das Confederações, em 2013 e Copa do Mundo, em 2014. Ainda, instituiu o RECOM – Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol, com isenções de PIS, COFINS e IPI;
- a Medida Provisória nº 502, de 2010, que dá nova redação às Leis nºs 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e 10.891, de 9 de julho de 2004, que institui a Bolsa-Atleta; cria os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva, e dá outras providências.

¹⁷⁶ *Marketing de emboscada* é a associação irregular de uma marca ou negócio a marcas consagradas, no caso, às marcas da Copa do Mundo ou de outro grande evento.

Portanto, há muito o que se discutir no âmbito do Poder Legislativo, relativamente às matérias que correm por conta dos grandes eventos esportivos. Outras, certamente, ainda virão, sejam oriundas Poder Executivo, ou do Poder Legislativo. A maioria delas visa atender aos desafios de se prover uma infraestrutura adequada aos eventos esportivos a serem organizados no país, em especial, quanto ao setor de transportes e do esporte propriamente dito.

Boa parte dessas matérias, entretanto, visam a benefícios concedidos a entidades particulares cujo negócio é o esporte. O esporte traz benefícios à sociedade, mas cabe medir se o que será concedido em benefícios fiscais a entidades privadas compensa os potenciais, mas incertos, benefícios a serem obtidos pela sociedade com a atividade. Essa discussão deve ser travada pelo Poder Legislativo, e não apenas por ele endossada.

A força política do esporte não é pequena. Basta lembrar que o setor goza de proteções constitucionais próprias e inéditas, como a disposta no § 1º do art. 217 da Constituição Federal:

DO DESPORTO

Art. 217. É dever de o Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

I – a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

II – a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

III – o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;

IV – a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

§ 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

§ 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.

§ 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

As estimativas da Receita Federal quanto ao tamanho das isenções fiscais concedidas alcançam a ordem de R\$ 900 milhões até 2015, começando a valer em 2011. Desse valor, cerca de R\$ 350 milhões referem-se a obras nos estádios. A FIFA e empresas por ela credenciadas receberão, também, pela renúncia fiscal concedida, valores inicialmente estimados de R\$ 560 milhões.

Dentre as entidades que se beneficiarão das isenções e demais vantagens, cabe destacar as seguintes: a FIFA; eventuais subsidiárias por ela criadas no Brasil; a emissora fonte, geradora das imagens da Copa; o Comitê Organizador Local; as confederações e federações internacionais de futebol; a CBF; os prestadores de serviços e as pessoas físicas não domiciliadas no Brasil que trabalharem na organização do evento.

Os projetos de lei até agora apresentados não compreendem todas as exigências da FIFA para a realização do evento. Das exigências feitas pela entidade ao governo brasileiro, as

proposições supramencionadas só alcançam parte delas, ficando de fora, até o momento, questões sobre imigração e alfândega, impostos de importação e outras isenções.

Apesar de o Poder Executivo divulgar na mídia que o Projeto da Copa do Mundo tem natureza privada – contrariamente à sua posição sobre os Jogos Olímpicos, que considera ter natureza estatal –, ele já concedeu expressivas vantagens aos entes privados que têm interesse comercial na Copa do Mundo.

Novamente, cabe salientar que esses benefícios podem ser concedidos, desde que haja efetivo interesse público, bem como uma lógica econômica e racionalidade de gastos que os sustentem. A questão gera controvérsias porque os benefícios, em grande parte, são direcionados à infraestrutura do esporte, e não à infraestrutura de transportes, essa sim, capaz de gerar consequências positivas não apenas para o setor do esporte, mas também benefícios de longo prazo para todas as demais atividades da economia e para a sociedade. Nesse caso, as medidas poderiam ser justificadas por razões de eficiência, de forma mais efetiva do que podem estar sendo justificadas inúmeras medidas propostas pelo Poder Executivo até então.

5. Conclusão

O valor de investimentos requeridos pelos grandes eventos esportivos no Brasil tem usado como referencial principal as necessidades requeridas para a realização da Copa do Mundo de 2014. O outro grande evento programado são os Jogos Olímpicos, os quais, além de agendado para momento posterior à Copa do Mundo, implicam investimentos inferiores aos requeridos pela CBF e pela FIFA para a Copa. Os demais eventos esportivos programados compreendem pretensões mais modestas e acabam se beneficiando de alguma maneira, ou de investimentos já realizados, ou da programação feita para os eventos maiores.

Além disso, inúmeras exigências têm sido colocadas ao governo brasileiro pela CBF e pela FIFA, muitas das quais sendo atendidas pela publicação de proposições legislativas, especialmente mediante Medidas Provisórias. Cabe ao Poder Legislativo, portanto, participar do processo, analisando as proposições de forma equilibrada.

A discussão pelo Legislativo das leis orçamentárias dos próximos anos, sobre a destinação de recursos para o esporte e para a infraestrutura que suportará a realização dos eventos esportivos, é essencial e confere segurança jurídica aos potenciais investidores que têm interesse nos eventos.

No tocante aos investimentos requeridos para a realização da Copa do Mundo no Brasil, as previsões apontam para a necessidade de inversões, apenas em infraestrutura, de cerca de R\$ 33 bilhões.

Como mencionado no trabalho, estima-se que cerca de 600.000 turistas estrangeiros entrem no Brasil no período da Copa do Mundo. Na Copa da África do Sul, em 2010, cada turista estrangeiro que foi ao país com a finalidade de assistir a Copa do Mundo permaneceu nesse país por um período médio de 18 dias, gastando cerca de US\$ 800 por dia, aí incluídos a passagem aérea e a hospedagem. De acordo com essas informações, é possível estimar que cerca de US\$ 8,6 bilhões serão gastos por estrangeiros no Brasil, durante a Copa de 2014. Além disso, estima-se que cerca de 4 milhões de pessoas se movimentarão internamente no país nesse período.

Cabe ao Poder Legislativo federal, então, aprofundar a discussão acerca do tema, especialmente para avaliar se os recursos públicos estão sendo alocados eficientemente pelo Executivo para a realização dos eventos, em especial, da Copa do Mundo de 2014. Cabe, ainda, ao Poder Legislativo, promover a discussão acerca de temas que protejam o investidor interessado em se engajar nas iniciativas esportivas (por exemplo, na defesa de direitos sobre o uso de marcas). Finalmente, é essencial a discussão sobre o desenvolvimento do setor de infraestrutura, em especial, do setor de transportes, cujas demandas são inúmeras, algumas das quais diretamente associadas ao trabalho legislativo, como requer a reorganização do setor aéreo.

Referências bibliográficas

BARAT, Josef. **Logística, transporte e desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora CLA, 2007. ISBN 978-85-85454-29-6

BITTENCOURT, Fernando M. R.; **Investimento Público Federal em Infraestruturas**: de Transportes em Regime de Concessão – Subsídios para o Desenho de Políticas. Textos para Discussão 60. Senado federal, Centro de Estudos da Consultoria Legislativa: Brasília, 2009.

KEEDI, Samir. **Logística de transporte internacional**: veículo prático de competitividade. 3 Ed., São Paulo: Aduaneiras, 2007. ISBN 978-85-7129-482-0

FERREIRA, Luiz Antonio Félix. **Transporte aéreo internacional**: características, custos e visão estratégica de logística. São Paulo: Aduaneiras, 2003. ISBN 978-85-7129-381-6

FRÓES, Fernando. **Infraestrutura**: Privatização, Regulação e Financiamento. Belo Horizonte: Una, 1999.

GUNSTON, Bill. **Transport**: Problems and Prospects. Londres: Thames and Hudson, 1972. ISBN 978-0-500-08013-9

GURGEL, Anderson. **Futebol S/A: A Economia em Campo**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

HOWARD, D.; CROMPTON, J. L. **Financing Sport**. 2nd ed. Morgantown / WV: West Virginia University – Fitness Information Technology, 2005.

SHARP, L. A.; MOORMAN, A. M.; CLAUSSEN, C. L. **Sport Law: A Managerial Approach**. Scottsdale/Arizona: Holcomb Hathaway, 2007.

SMIT, Barbara. **Invasão de Campo**: Adidas, Puma e os bastidores do esporte moderno. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

Sítios da internet consultados:

<http://copa2010.ig.com.br/transporte+supera+violencia+como+maior+preocupacao/n1237636017250.html>, consultado em 25/8/2010;

<http://economieinvestidor.blogspot.com/2009/12/investimentos-na-copa-do-mundo-de-2014.html>, consultado em 20/8/2010;

<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/modais-de-transportes/38696>, consultado em 24/8/2010;

<http://www.comerciodojahu.com.br/novo/Esportes/FIFA+VAI+DISTRIBUIR+INGRESSOS+DA+COPA+2010.html>, consultado em 25/8/2010;

<http://www.cpb.org.br>, consultado em 25/8/2010;

http://www.ibmecnews.com.br/ed_anteriores/ibmec8/doi_a_dois_1.asp, consultado em 25/8/2010;

<http://iejorgehori.blog.uol.com.br> , consultado em 25/8/2010.

<http://www.meionews.com.br/index.php/noticias/19-brasil/5523-copa-do-mundo-vai-gerar-r-183-bilhoes-para-a-economia-brasileira-preve-estudo.html> , consultado em 25/8/2010;

http://www.sebrae.com.br/setor/textil-e-confecoes/o-setor/mercado/Brasil_Sustentavel_Copa_do_Mundo_2014.pdf, consultado em 25/8/2010;

http://www.uai.com.br/htmls/app/noticia173/2010/06/23/noticia_economia,i=165552/COPA+DO+MUNDO+DEVE+INJETAR+R+142+BI+NA+ECONOMIA+ATE+2014.shtml, consultado em 20/8/2010;

DO ESTATUTO DA CIDADE AO CÓDIGO DE URBANISMO

VICTOR CARVALHO PINTO

Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em Direito Econômico
e Financeiro pela Universidade de São Paulo.

1. Introdução

A edição do Estatuto da Cidade, em 2001, foi um divisor para o direito urbanístico brasileiro, uma vez que se trata da primeira legislação abrangente sobre política urbana, que é de responsabilidade municipal. Apesar desse grande avanço, passada quase uma década de sua vigência, é importante que se faça uma reflexão sobre o futuro do direito urbanístico em nosso país.

Em comparação com outros países, a legislação brasileira ainda se apresenta muito assistemática e incompleta, o que tem impedido a institucionalização do planejamento urbano. Decorrem daí graves problemas, notadamente nas principais cidades, como o crescimento desordenado do tecido urbano, a realização de obras setoriais contrárias aos objetivos da política urbana e a degradação de áreas centrais dotadas de infraestrutura.

A adoção de um Código de Urbanismo, nos moldes da legislação amplamente adotada na Europa há muitas décadas, pode contribuir para a solução de muitos desses problemas.

2. Competência da União para legislar sobre direito urbanístico

Até a Constituição de 1988, a política urbana sempre foi tratada como um assunto exclusivamente municipal, sobre o qual a União não poderia dispor senão em linhas gerais.

A Constituição incluiu o direito urbanístico entre as matérias de competência legislativa concorrente entre a União e os Estados (art. 24, I) e atribuiu à União competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX). Aos Municípios foi atribuída competência para “promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” e para “suplementar a legislação federal e estadual” (art. 30, II e VIII).

No capítulo específico sobre a política urbana, essa divisão de responsabilidades foi confirmada, uma vez que se estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano fosse *executada* pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei (art. 182).

Ao consagrar o direito urbanístico como um ramo próprio do direito, a Constituição desvinculou-o do direito administrativo, o que veio alterar o regime jurídico de produção de suas normas. Enquanto as regras de direito administrativo são ordinariamente produzidas pela mesma unidade federativa que as aplicará, as de direito urbanístico sujeitam-se ao regime da competência concorrente entre a União e os Estados.

Conclui-se daí que, embora os Municípios possam legislar sobre direito urbanístico para suplementar a legislação federal e estadual, sua competência privativa diz respeito apenas à execução da política urbana, que se dá por meio do planejamento e do controle do uso do solo urbano.

3. A legislação urbanística federal

O direito urbanístico, que tem por objeto o ordenamento territorial das cidades, está distribuído, na esfera federal, em três leis ordinárias e uma medida provisória:

- Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano;
- Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais de política urbana (Estatuto da Cidade);
- Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU); e
- Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Diversas outras leis setoriais incidem indiretamente sobre o desenvolvimento urbano, podendo-se citar as seguintes:

- Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal;
- Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, que dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica;
- Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico;
- Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Além dessas leis federais, inúmeras normas estaduais e municipais dispõem sobre desenvolvimento urbano.

4. Deficiências da legislação federal

Embora muitas das leis citadas sejam relativamente recentes e tenham contribuído para o aperfeiçoamento da política urbana brasileira, a legislação nacional ainda apresenta muitas deficiências, especialmente se comparada à existente nos países europeus, que se encontra sistematizada em Códigos de Urbanismo.

As três principais leis federais não adotam uma terminologia comum e raramente são interpretadas em conjunto. Decorrem daí lacunas e sobreposições, cujo equacionamento nem sempre é imediato.

O Estatuto da Cidade introduziu no Direito brasileiro alguns instrumentos de política urbana existentes na Europa, mas sua disciplina é superficial, notadamente no que diz respeito ao planejamento urbano. Não há uma descrição clara e abrangente do conteúdo do plano diretor e dos demais planos urbanísticos nem da maneira como os instrumentos de política urbana se articulam com eles. Nos Códigos de Urbanismo, em contraposição, os planos urbanísticos são tipificados e detalhadamente regulamentados quanto à forma de apresentação, ao conteúdo e ao procedimento de elaboração.

O caso mais grave é o do plano diretor, cujo conteúdo não foi satisfatoriamente definido, apesar de a Constituição o ter tornado obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes. Um exemplo dessa lacuna é o fato de que, na maioria dos casos, os planos diretores elaborados após o Estatuto da Cidade não contêm um mapeamento das

áreas de risco, cuja ocupação é vedada pela Lei nº 6.766, de 1979. De um modo geral, tende-se a tratar os planos diretores, cada vez mais, como peças de retórica política e não como documentos técnicos de urbanismo, capazes de efetivamente orientar o crescimento das cidades.

Outra consequência da inexistência de um sistema de planejamento urbano institucionalizado é a ausência de coordenação territorial entre as políticas setoriais e o ordenamento territorial das cidades. Um exemplo disso é a provisão de infraestrutura urbana em assentamentos irregulares. Por determinação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) às concessionárias de distribuição de energia elétrica, praticamente todos os assentamentos humanos irregulares são dotados, atualmente, de ligações oficiais. Não há exceções à regra, que abrange, por exemplo, favelas, loteamentos clandestinos, áreas de proteção ambiental e áreas de risco. Tampouco há obrigatoriedade de consulta aos Municípios quanto à possibilidade e à conveniência de regularização dos assentamentos. A colocação de infraestrutura em assentamentos irregulares acarreta a sua consolidação, o que subverte o planejamento territorial eventualmente existente e representa o principal vetor de ocupação das áreas de risco.

Outro tema que merece melhor tratamento legal é o da participação da população no urbanismo. Embora o Estatuto da Cidade tenha previsto essa diretriz, não há procedimentos claros. Os Códigos de Urbanismo europeus, em contraposição, são muito detalhados no que diz respeito ao processo de elaboração dos planos urbanísticos e da aprovação de obras públicas e privadas. Exemplos desse tipo de fragilidade institucional em nosso país são a aprovação de loteamentos e de grandes obras sem consultas ou audiências públicas e a introdução de alterações no plano diretor por iniciativa das Câmaras Municipais.

A renovação de centros degradados é uma necessidade nas principais cidades, pois neles já existe uma infraestrutura completa, que pode ser mais bem utilizada. A legislação brasileira é praticamente omissa, entretanto, com relação ao tema do reparcelamento, ou seja, a renovação do tecido urbano que envolva alterações no sistema viário ou nas áreas livres. Intervenções desse tipo são necessárias para a revitalização de áreas degradadas, como zonas portuárias, centros históricos e assentamentos regularizados, medida que interessa a praticamente todas as grandes cidades brasileiras. A ausência de um regime jurídico específico, entretanto, torna esse tipo de projeto, em muitos casos, inviável.

5. A Experiência internacional em direito urbanístico

A precariedade do estado atual do direito urbanístico brasileiro só pode ser devidamente aferida por comparação com os demais países. Ao contrário do Brasil, praticamente todos os países desenvolvidos do mundo dispõem de uma legislação coerente de urbanismo. O grau de sistematização destas leis é tão grande que, em alguns países, como a França e a Itália, se adota a denominação de “Código de Urbanismo”.

O que garante a unidade do direito urbanístico e inspira seus princípios básicos é ideia da necessidade do planejamento territorial. O direito urbanístico nasce quando se estabelece a obrigatoriedade de um plano geral para toda cidade que apresente algum dinamismo populacional. Seus institutos visam organizar o sistema de planejamento decorrente dessa obrigação e definir com clareza os direitos dos proprietários urbanos quanto às possibilidades de utilização e transformação de seus terrenos.

A adoção dessa legislação urbanística abrangente iniciou-se ainda no começo do século, com a edição do *Town and Country Planning Act* (1909), na Inglaterra, e da Lei Cornudet, na França (1919). O maior desenvolvimento desse ramo do direito ocorreu logo após a 2ª guerra, quando todos os países da Europa aprovaram leis detalhadas relativas ao planejamento e ao desenvolvimento urbano.

Entre as principais legislações internacionais de direito urbanístico, que serviram de inspiração para outros países destacam-se as seguintes:

- Inglaterra: *Town and Country Planning Act*, de 1947, reformulado em 1990;
- Espanha: *Ley de Regimen del Suelo y Ordenación Urbana*, de 1956, reformulada em 1975 e 1992;
- Itália: *Legge Urbanistica*, de 1942, reformulada em 1967 e 1977;
- França: *Code de l'Urbanisme et de l'Habitation*, de 1954, reformulado em 1973;
- Alemanha: *Bundesbaugesetz* (Lei Federal de Ordenação Urbanística), de 1960.

A adoção de códigos de urbanismo não é um fenômeno localizado no continente europeu ou nos países desenvolvidos. Nos Estados Unidos e no Canadá, os códigos foram adotados pelos estados e províncias. No Chile, a matéria é regulada pela *Ley General de Urbanismo y Construcciones*, de 1976. Na Colômbia, pela *Ley de Reforma Urbana*, de 1989. No México, pela *Ley General de Asentamientos Humanos*, de 1976. O mesmo sucede em países pertencentes a outros continentes e culturas, o que se explica pela adesão aos princípios do urbanismo que se disseminaram pelo mundo durante século XX.

Embora cada uma destas leis nacionais apresente particularidades decorrentes do sistema institucional de cada país, há uma notável semelhança entre elas. Todas estabelecem um sistema hierarquizado de ordenação territorial, pelo qual os planos de menor escala detalham os de maior escala. Cada um desses planos é minuciosamente descrito quanto ao seu conteúdo, forma de aprovação e atualização, grau de detalhamento e eficácia jurídica.

Mesmo em países federados, como a Alemanha e o Canadá, a legislação relativa ao urbanismo é estabelecida nas esferas federal ou provincial. Aos governos locais compete elaborar os planos urbanísticos e aplicá-los, sendo reservada ainda às instâncias supra-municipais a competência para aprovar os planos e para fiscalizar sua conformidade com a legislação e os planos de nível superior.

6. Sugestão de agenda

A harmonização das leis federais pode ser feita por meio de sua consolidação, conforme previsto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

A consolidação consiste na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados (art. 13, § 1º)¹⁷⁷.

¹⁷⁷ As consolidações comportam as seguintes alterações às leis em vigor: introdução de novas divisões do texto legal base; diferente colocação e numeração dos artigos consolidados; fusão de disposições repe-

A consolidação não seria o instrumento adequado, entretanto, para o aperfeiçoamento da legislação existente no sentido defendido no presente texto. Por essa razão, entendemos ser conveniente a elaboração de um projeto de Código de Urbanismo no âmbito do Congresso Nacional, com ampla consulta à sociedade e aos Estados e Municípios.

A tramitação desse projeto certamente exigiria amplos debates, em ambas as casas do Congresso Nacional. Sua simples divulgação, no entanto, já traria para um novo patamar a discussão a respeito do direito urbanístico e da política urbana no País, contribuindo para que se aprofundassem os estudos e se intensificasse o debate a respeito do assunto na sociedade e nos meios especializados. Em boa medida, foi o que ocorreu com o Projeto de Lei nº 775, de 1983, do Poder Executivo, chamado de “Lei do Desenvolvimento Urbano”, que deu origem às discussões que resultaram, em 2001, no Estatuto da Cidade.

A adoção de um Código de Urbanismo fortaleceria o planejamento urbano, condição indispensável para a melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Para oferecer uma contribuição inicial ao tema, apresentamos em anexo uma tradução do índice da *Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, da Espanha¹⁷⁸.

titivas ou de valor normativo idêntico; atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública; atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados; atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão; eliminação de ambiguidades decorrentes do mau uso do vernáculo; homogeneização terminológica do texto; supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal; indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal; e declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores (art. 13, § 2º).

¹⁷⁸ Optamos por apresentar o índice da *Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* (texto refundido aprovado pelo *Real Decreto Legislativo 1/1992*), embora ela já esteja revogada, por ele permitir uma compreensão abrangente da matéria coberta pelo direito urbanístico espanhol. Nosso objetivo aqui é apenas exemplificar qual seria o conteúdo aproximado de um Código de Urbanismo.

Anexo

Lei sobre o Regime do Solo e Ordenação Urbana

Texto aprovado pelo Real Decreto Legislativo 1/1992

Índice

TÍTULO PRELIMINAR. OBJETO E FINALIDADE DA LEI

1. Objeto da lei
2. Aspectos da atividade urbanística
3. Finalidades e atribuições da ação urbanística
4. Direção da atividade urbanística e iniciativa privada

TÍTULO I. REGIME URBANÍSTICO DA PROPRIEDADE DO SOLO

Capítulo I. Disposições Gerais

5. Função social da propriedade
6. Não indenizabilidade pela ordenação
7. Participação nas mais-valias e repartição equitativa
8. Utilização do solo conforme a ordenação territorial e urbanística
9. Classificação do solo

10. Solo urbano em municípios com planeamento

11. Solo urbanizável

12. Solo não urbanizável

13. Classificação do solo em municípios sem planeamento

14. Lote

Capítulo II. Regime do Solo Não Urbanizável e Urbanizável Não Programado

Seção 1ª. Regime do Solo Não Urbanizável

15. Destino

16. Proibições e autorizações

17. Áreas de proteção especial

Seção 2ª. Regime do Solo Urbanizável Não Programado

18. Solo Urbanizável Não Programado

Capítulo III. Regime do Solo Urbano e Urbanizável

Seção 1ª. Direitos e Deveres Básicos dos Proprietários

19. Incorporação ao processo urbanizador e edificatório

20. Deveres legais para a aquisição gradual de faculdades

21. Deveres legais de uso, conservação e reabilitação

22. Alienação de glebas e deveres urbanísticos

Seção 2ª. Faculdades Urbanísticas

23. Faculdades urbanísticas da propriedade

Seção 3ª. Direito de Urbanizar

24. Aquisição do direito de urbanizar

25. Extinção do direito de urbanizar

Seção 4ª. Direito ao Aproveitamento Urbanístico

26. Aquisição do direito ao aproveitamento urbanístico

27. Aproveitamento urbanístico suscetível de apropriação

28. Direito ao aproveitamento em atuações sistemáticas

29. Concreção do aproveitamento urbanístico

30. Redução do direito ao aproveitamento urbanístico em atuações sistemáticas

31. Redução do direito ao aproveitamento urbanístico em atuações assistemáticas
 32. Aproveitamento atribuível em expropriações não motivadas por descumprimento de deveres urbanísticos
 - Seção 5ª. Direito de Edificar
 33. Aquisição do direito de edificar
 34. Não aquisição do direito de edificar
 35. Prazos para a edificação
 36. Efeitos da extinção do direito de edificar
 - Seção 6ª. Direito à Edificação
 37. Aquisição do direito à edificação
 38. Edificação sem licença e incompatível com o planejamento
 39. Edificação sem licença compatível com o planejamento
 40. Licença ilegal e desapropriação ou venda forçada
 41. Edificação com excesso de aproveitamento
 - Seção 7ª. Inatividade da Administração
 42. Consequências da Inatividade da Administração ante o Descumprimento
 - Seção 8ª. Publicidade
 43. Consulta urbanística
 44. Cédula urbanística
 45. Informação urbanística e alienação de terrenos
- ## TÍTULO II. AVALIAÇÕES
- Capítulo I. Disposições Gerais
 46. Aplicação geral das regras de avaliação
 47. Momento a que as avaliações devem se referir
 - Capítulo II. Avaliação de Terrenos
 48. Critérios de avaliação dos terrenos segundo a classe do solo
 49. Valor inicial
 50. Valor urbanístico
 51. Direito de urbanizar
 52. Direito de urbanizar extinto
 53. Direito ao aproveitamento urbanístico
 54. Dedução dos gastos de urbanização pendente
 55. Direito de edificar
 56. Direito à edificação
 57. Regras específicas de avaliação
 - Capítulo III. Avaliação de Terrenos a Obter por Desapropriação
 58. Regra geral
 59. Solo urbano
 60. Solo urbanizável programado
 61. Terrenos destinados ao patrimônio municipal do solo e outros fins de interesse social
 - Capítulo IV. Avaliação do Solo Urbano sem Aproveitamento Tipo
 62. Solo Urbano sem Aproveitamento Tipo
 - Capítulo V. Avaliação de Obras e outros Bens e Direitos
 63. Avaliação de obras, edificações, instalações, plantações e arrendamentos
 64. Avaliação de direitos reais sobre imóveis
- ## TÍTULO III. PLANEJAMENTO URBANÍSTICO DO TERRITÓRIO
- Capítulo I. Classes de Planos de Ordenação
 - Seção 1ª. Disposições Gerais

- 65. Instrumentos de Ordenação
 - Seção 2ª. Plano Nacional de Ordenação
- 66. Objeto do Plano Nacional
- 67. Vinculação
 - Seção 3ª. Planos Diretores Territoriais de Coordenação
- 68. Objeto e conteúdo
- 69. Vinculação
 - Seção 4ª. Planejamento Geral
- 70. Plano Geral de Ordenação Urbana
- 71. Objeto do Plano Geral
- 72. Determinações do Plano Geral
- 73. Normas complementares e subsidiárias
- 74. Determinação das normas complementares
- 75. Classes de normas subsidiárias
- 76. Normas subsidiárias com âmbito provincial
- 77. Normas subsidiárias com âmbito municipal
- 78. Normas subsidiárias municipais. Determinações
- 79. Documentos das normas complementares
- 80. Documentos das normas subsidiárias
 - Seção 5ª. Delimitação do Solo Urbano
- 81. Projeto de Delimitação do Solo Urbano
 - Seção 6ª. Planejamento de Execução
- 82. Programas de atuação urbanística
- 83. Planos parciais: objeto e determinações
- 84. Planos especiais: classes
- 85. Planos especiais de reforma interior
- 86. Planos especiais de proteção da paisagem
- 87. Proteção das vias de comunicação
- 88. Proteção de outros espaços
- 89. Melhoria do meio urbano ou rural
- 90. Planos de saneamento
 - Seção 7ª. Outros Instrumentos
- 91. Estudos de detalhe
- 92. Projetos de urbanização
- 93. Catálogos
 - Capítulo II. Áreas de Repartição e Aproveitamentos Tipo
- 94. Delimitação de áreas de repartição
- 95. Aproveitamento tipo
- 96. Cálculo do aproveitamento tipo em solo urbano
- 97. Cálculo do aproveitamento tipo em solo urbanizável
- 98. Outras determinações
- 99. Aplicação do aproveitamento tipo e das transferências de aproveitamento
- 100. Derrogação de aproveitamento tipo
 - Capítulo III. Elaboração e Aprovação dos Planos
 - Seção 1ª. Atos Preparatórios
- 101. Apoio à redação de planos
- 102. Suspensão da outorga de licenças
- 103. Avanços do planejamento
 - Seção 2ª. Iniciativa e Colaboração no Planejamento

- 104. Planos de iniciativa particular
- 105. Documentos
- 106. Tramitação
 - Seção 3ª. Competência e Procedimento
- 107. Formulação do Plano Nacional
- 108. Formulação dos Planos Diretores Territoriais de Coordenação
- 109. Formulação do planejamento geral
- 110. Plano de conjunto
- 111. Formulação de Planos Parciais, Especiais e Programas de Atuação Urbanística
- 112. Tramitação do Plano Nacional
- 113. Tramitação dos Planos Diretores Territoriais de Coordenação
- 114. Tramitação dos instrumentos de planejamento geral e da delimitação do solo urbano
- 115. Tramitação dos Planos Especiais e Programas de Atuação Urbanística
- 116. Tramitação dos Planos Parciais e Especiais que desenvolvam planejamento geral
- 117. Tramitação de Estudos de Detalhe e Projetos de Urbanização
- 118. Competência para a aprovação definitiva
- 119. Prazos para a aprovação definitiva de instrumentos de planejamento de execução
- 120. Não aplicação do silêncio positivo
- 121. Sub-rogação da Comunidade Autônoma
- 122. Regra especial de tramitação
- 123. Tramitação de catálogos
- 124. Publicação
 - Seção 4ª. Vigência e Revisão dos Planos
- 125. Vigência dos Planos
- 126. Revisão do planejamento
- 127. Revisão do programa de atuação
- 128. Modificação dos planos
- 129. Modificação qualificada
- 130. Suspensão do planejamento
- Capítulo IV. Efeitos da Aprovação dos Planos
- 131. Executividade do planejamento
- 132. Declaração de utilidade pública
- 133. Publicidade dos planos
- 134. Obrigatoriedade dos planos
- 135. Dever de informação
- 136. Usos e obras provisórios
- 137. Edifícios fora de ordenação
- Capítulo V. Normas de Aplicação Direta
- 138. Adaptação ao ambiente
- 139. Alturas
- TÍTULO IV. EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO
- Capítulo I. Disposições Gerais
- 140. Execução do planejamento: equidistribuição e deveres legais
- 141. Competências
- 142. Pressupostos da execução
- 143. Exceções à atuação mediante unidades de execução
- 144. Unidades de execução

- 145. Requisitos para a delimitação de unidades de execução
- 146. Procedimento para a delimitação de unidades de execução
- 147. Sociedades mercantis para a execução
 - Capítulo II. Atuação Mediante Unidades de Execução
 - Seção 1ª. Disposições Gerais
- 148. Sistemas de atuação
- 149. Escolha do sistema de atuação
- 150. Falta de execução imputável à Administração
- 151. Unidades de execução com excesso de aproveitamento real
- 152. Unidades de execução com aproveitamento real inferior ao suscetível de apropriação
- 153. Compensação de determinadas atuações
- 154. Distribuição justa de benefícios e ônus
- 155. Custos de urbanização
- 156. Ônus adicionais no Programa de Atuação Urbanística
 - Seção 2ª. Sistema de Compensação
- 157. O sistema de compensação
- 158. Junta de compensação
- 159. Junta de compensação e transmissão de terrenos
- 160. Responsabilidade da Junta e obrigações de seus membros
- 161. Procedimento abreviado
 - Seção 3ª. Sistema de Cooperação
- 162. O sistema de cooperação e reparcelamento
- 163. Custos de urbanização
- 164. Reparcelamento
- 165. Procedimento para o reparcelamento
- 166. Regras para o reparcelamento
- 167. Efeitos do acordo de aprovação do reparcelamento
- 168. Extinção ou transformação de direitos e ônus
- 169. Inscrição do acordo e ônus compatíveis
- 170. Adjudicação de terrenos e caráter subsidiário das normas de desapropriação
 - Seção 4ª. Sistema de Desapropriação
- 171. A expropriação como sistema de atuação
- 172. Formas de gestão
- 173. Preço justo
- 174. Liberação de desapropriações
- 175. Requisitos da liberação
- 176. Descumprimento do proprietário de bens liberados
 - Seção 5ª. Execução dos Programas de Atuação Urbanística
- 177. Concursos para a formulação e execução de Programas de Atuação Urbanística
- 178. Adjudicação
- 179. Redação de Programas de Atuação Urbanística
- 180. Formulação e execução direta dos Programas de Atuação Urbanística
- 181. Formulação direta e concurso para a execução
- 182. Execução dos Programas de Execução Urbanística
- 183. Utilidade pública e necessidade de ocupação
- 184. Descumprimento das obrigações pelo adjudicatário
 - Capítulo III. Atuações Assistemáticas no Solo Urbano
 - Seção 1ª. Transferências de Aproveitamento
- 185. Ajuste de aproveitamentos

- 186. Prazo para a solicitação de licença
- 187. Modalidades
- 188. Parcelas com aproveitamento lucrativo nulo ou inferior ao patrimonializável
- 189. Projetos com aproveitamento superior ao patrimonializável
- 190. Projeto que não esgota o aproveitamento real
- 191. Ajuste em caso de condições mínimas de altura ou volume
- 192. Imposição coercitiva da transferência
- 193. Transferências e localização das parcelas
 - Seção 2ª. Intervenção Mediadora da Administração nas Transferências de Aproveitamento
- 194. Aquisição de aproveitamentos pela Administração
- 195. Transmissão de aproveitamentos
- 196. Ofertas de aquisição ou transmissão
 - Seção 3ª. Registro de Transferências de Aproveitamento
- 197. Registro de transferências e atos registráveis
- 198. Registro de transferências e registro da propriedade
 - Capítulo IV. Obtenção de Terrenos Dotacionais
- 199. Solo urbano com aproveitamento tipo
- 200. Solo urbano sem aproveitamento tipo
- 201. Solo urbanizável programado
- 202. Desapropriação
- 203. Ocupação direta
- 204. Indenização por ocupação temporária
- 205. Cessão obrigatória e gratuita de dotações em unidade de execução
- TÍTULO V. DESAPROPRIAÇÕES E REGIME DE VENDA FORÇADA
 - Capítulo I. Disposições Gerais
- 206. Hipóteses de desapropriação
- 207. Desapropriações por descumprimento da função social da propriedade
- 208. Execução da edificação nos casos de desapropriação por descumprimento do dever de edificar
- 209. Superfícies expropriáveis
- 210. Bens de domínio público e desapropriação
- 211. Constituição de servidões
- 212. Proibição de construções em terrenos a desapropriar
- 213. Modalidades de gestão da desapropriação
- 214. Beneficiários da desapropriação
- 215. Aplicação supletiva da legislação geral de desapropriação
 - Capítulo II. Justo Preço
- 216. Determinação
- 217. Pagamento do justo preço por adjudicação de terrenos
 - Capítulo III. Procedimento
- 218. Aplicabilidade do procedimento de desapropriação conjunta
- 219. Tramitação do procedimento de desapropriação conjunta
- 220. Aprovação e efeitos do procedimento de desapropriação conjunta
- 221. Procedimento de desapropriação individual
- 222. Pagamento do justo preço
- 223. Ocupação e inscrição no registro
- 224. Aquisição livre de ônus
 - Capítulo IV. Reversão dos Terrenos Expropriados
- 225. Hipóteses de reversão

226. Reversão na desapropriação por descumprimento
 Capítulo V. Regime de Venda Forçada
 Seção 1ª. Disposições Gerais
227. Venda forçada por descumprimento de deveres urbanísticos
228. Edificações ruinosas e inadequadas
229. Inscrição registrária de edificações ruinosas e inadequadas
230. Municípios aos quais se aplica o registro
231. Caráter público do registro de lotes e terrenos sem urbanizar
 Seção 2ª. Procedimento de Venda Forçada
232. Inscrição registrária da resolução de descumprimento
233. Adjudicação por concorrência
234. Concorrência deserta
235. Inscrição registrária
236. Descumprimento dos prazos pelo adjudicatário
- TÍTULO VI. PRESSUPOSTOS INDENIZATÓRIOS
237. Indenização por alteração do planejamento
238. Indenização por alteração do planejamento, com direito de edificar
239. Indenização por vinculações singulares
240. Licenças e indenização
241. Cláusula residual de indenização
- TÍTULO VII. INTERVENÇÃO ADMINISTRATIVA NA EDIFICAÇÃO E USO DO SOLO E DISCIPLINA URBANÍSTICA
- Capítulo I. Intervenção na Edificação e no Uso do Solo
 Seção 1ª. Licenças
242. Atos sujeitos a licença
243. Competência
244. Atos promovidos por Administrações Públicas
 Seção 2ª. Dever de Conservação, Ordens de Execução de Obras e Ruína
245. Dever de conservação
246. Ordens de execução por motivos turísticos ou culturais
247. Declaração de ruína
 Seção 3ª. Proteção da Legalidade Urbanística
248. Obras de edificação sem licença ou sem se ajustar a suas determinações em curso de execução
249. Obras terminadas sem licença ou sem se ajustar a suas determinações
250. Outros atos sem licença ou sem se ajustar a suas determinações
251. Sujeição a outros regimes
252. Sub-rogação das Comunidades Autônomas
253. Suspensão de licenças e paralisação de obras
254. Revisão de licenças e ordens de execução
255. Meios de restauração da ordem urbanística em zonas verdes, solo não urbanizável protegido ou espaços livres
256. Obras de edificação em solo não urbanizável ou urbanizável não programado sem Programa de Atuação Urbanística
 Seção 4ª. Parcelamentos
257. Parcelamentos
258. Indivisibilidade de parcelas
259. Regime dos parcelamentos
 Seção 5ª. Inspeção Urbanística
260. Competência sobre inspeção urbanística

Capítulo II. Infrações Urbanísticas

Seção 1ª. Definição, Tipificação de Infrações e Prescrições

- 261. Definição de infrações urbanísticas
- 262. Tipificação das infrações urbanísticas
- 263. Prescrição

Seção 2ª. Pessoas Responsáveis

- 264. Pessoas responsáveis
- 265. Responsabilidade de pessoas jurídicas
- 266. Ressarcimento de danos e prejuízos
- 267. Caráter independente das multas
- 268. Infrações conexas

Seção 3ª. Regras para Determinar o Valor das Multas

- 269. Obras regularizáveis e não regularizáveis
- 270. Critérios agravantes e atenuantes
- 271. Graduação das sanções
- 272. Proibição de benefício econômico

Seção 4ª. Competência e Procedimento

- 273. Procedimento sancionador
- 274. Infrações constitutivas de delito ou falta
- 275. Órgãos competentes

TÍTULO VIII. INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO NO MERCADO DO SOLO

Capítulo I. Patrimônio Municipal do Solo

Seção 1ª. Constituição, Bens Integrantes e Destino

- 276. Constituição. Patrimônio separado
- 277. Bens integrantes
- 278. Reservas de terrenos. Desapropriação
- 279. Regra especial de incorporação ao processo urbanizador de terrenos reservados
- 280. Destino
- 281. Consignação de quantidades nos orçamentos para urbanismo

Seção 2ª. Cessões

- 282. Gestão direta ou cessão
- 283. Informação e tutela da Comunidade Autônoma
- 284. Cessões onerosas. Concurso
- 285. Cessões entre Administrações
- 286. Cessões a título gratuito

Capítulo II. Direito de Superfície

- 287. Direito de superfície
- 288. Procedimento
- 289. Extinção
- 290. Benefícios

Capítulo III. Direito de Preempção

Seção 1ª. Delimitação de Áreas

- 291. Delimitação de áreas
- 292. Procedimento de delimitação
- Seção 2ª. Procedimentos e Efeitos

- 293. Notificação de transmissão
- 294. Exercício da preempção
- 295. Caducidade da notificação
- 296. Não inscrição registrária

Seção 3ª. Transferências de Habitações Sujeitas a Proteção Pública

297. Delimitação de áreas

298. Adjudicação de habitações

TÍTULO IX. REGIME JURÍDICO

Capítulo I. Petições, Atos e Acordos

299. Petições

300. Administração demandada em sub-rogação

301. Execução forçada

302. Revisão de ofício

Capítulo II. Ações e Recursos

303. Competências da jurisdição contenciosa

304. Ação pública

305. Ação ante tribunais ordinários

306. Recurso contencioso-administrativo

Capítulo III. Registro da Propriedade

307. Atos registráveis

308. Certificação administrativa

309. Classes de assentos

310. Reparcelamento e compensação

Disposição adicional primeira. Casos especiais de aplicação da Lei

Disposição adicional segunda. Cálculo do aproveitamento médio

Disposição adicional terceira. Regras especiais para Entidades e Sociedades Públicas

Disposição adicional quarta. Realojamento e retorno

Disposição adicional quinta. Financiamento de atuações

Disposição adicional sexta. Financiamento do Patrimônio Municipal do Solo

Disposição adicional sétima. Comissão Central do Território e Urbanismo

Disposição adicional oitava. Regimes fiscais

Disposição transitória primeira. Regime urbanístico e avaliações

Disposição transitória segunda. Prazos de equivalência para o cumprimento de deveres

Disposição transitória terceira. Prazos supletivos para o cumprimento de deveres

Disposição transitória quarta. Aproveitamento tipo e licenças

Disposição transitória quinta. Edificações existentes

Disposição transitória sexta. Adaptação do planejamento geral

Disposição transitória sétima. Obrigatoriedade do Plano Geral

Disposição transitória oitava. Solo urbano em planos não adaptados

Disposição derogatória única

Disposição final única

PARTE III
MARCOS LEGAIS

O CONTROLE DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

C. ALEXANDRE A. ROCHA*

Mestre em Economia (UnB) e Consultor do Senado Federal.

* O autor agradece os comentários de Fernando Álvares Correia Dias e Sílvia Maria Caldeira Paiva. Naturalmente, os erros e omissões remanescentes permanecem sendo de sua inteira responsabilidade.

Introdução

As parcerias público-privadas (PPPs) foram instituídas pela Lei nº 11.079, de 2004 (Lei das PPPs)¹⁷⁹. Naquela ocasião, elas despontaram como o prenúncio de uma nova era na gestão pública, na qual a até então crônica insuficiência de recursos do Estado brasileiro para realizar investimentos seria compensada pelo ingresso de capitais privados em ações e atividades com rentabilidade muito baixa ou mesmo negativa, especialmente na área de infraestrutura. Passados quase seis anos da sua introdução, entretanto, as expectativas iniciais não se confirmaram. O contexto orçamentário mudou e os problemas técnicos, contábeis e jurídicos mostraram-se, na prática, de difícil equacionamento. Basta notar que pesquisa da Câmara Americana de Comércio (AmCham), englobando 211 altos executivos de companhias de vários setores e portes de dez cidades, sobre como melhorar a infraestrutura do País apontou o seguinte, em relação às PPPs¹⁸⁰:

- a) 54% consideram as suas regras pouco claras;
- b) 47% julgam que faltam informações sobre os contratos; e
- c) 38% consideram que há dificuldades na sua gestão.

Efetivamente, no plano federal, somente em 25 de maio de 2010 houve a contratação da primeira PPP. Já entre os entes subnacionais, as experiências pioneiras remontam ao ano de 2006. Ainda assim, as PPPs comunicadas às instâncias competentes ou registradas nos relatórios orçamentários dos 27 estados somam meras 12 contratações – 75% das quais concentradas em quatro entes: os Estados de São Paulo (três), da Bahia (dois), de Minas Gerais (dois) e de Pernambuco (dois).

O objetivo deste trabalho é melhor compreender o marco legal no qual as PPPs estão inseridas, as dificuldades envolvidas no seu controle e os riscos daí advindos. Com esse intuito, a análise a seguir está estruturada da seguinte maneira: o conceito de PPP, os limites para estados e municípios, as PPPs estaduais e municipais, o papel da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os problemas conceituais enfrentados, a experiência do Governo Federal e, a título de conclusão, algumas recomendações.

1. O conceito de PPP

As PPPs têm como elementos diferenciadores o compartilhamento de riscos entre o ente público e o parceiro privado e a contraprestação pecuniária do primeiro em prol do último.

O compartilhamento almejado não encontra correspondência nas modalidades tradicionais de contratação de obras e serviços pelo setor público, disciplinadas pela Lei nº 8.666, de 1993, ou nos regimes de concessão e permissão de serviços públicos, regulamentados pela Lei nº 8.987, de 1995. Na primeira situação, os riscos do empreendimento são assumidos pela própria administração pública; na segunda, esses riscos são transferidos ao concessionário e aos usuários¹⁸¹.

¹⁷⁹ Em maio de 2005, a Consultoria Legislativa do Senado Federal disponibilizou estudo sobre as principais características da Lei das PPPs no seguinte endereço eletrônico: http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/texto%2025%20-%20alexandre%20e%20s%EDlvia.pdf.

¹⁸⁰ Vide "AmChamNews – Especial 'Competitividade Brasil – Infraestrutura'", disponível em: <http://www.readoz.com/publication/read?i=1028174>.

¹⁸¹ Internacionalmente, prevalece a aceitação de que as PPPs também abrangem as concessões e permissões de serviços públicos.

Do ponto de vista orçamentário, a contraprestação devida constitui despesa obrigatória de caráter continuado, a qual é definida, pelo art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), como *despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios*. O controle de suas repercussões sobre as finanças públicas estaduais e municipais compete ao Poder Legislativo local, por meio dos respectivos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais. Adicionalmente, conforme o § 3º do art. 10 da Lei das PPPs, sempre que o setor público for responsável por mais de 70% da remuneração do parceiro privado será preciso obter autorização legislativa específica.

Para o Senado Federal, portanto, as PPPs dos entes subnacionais não diferem do ato de recrutar pessoal permanente ou de expandir os serviços prestados, diretamente, pelo setor público. Em outras palavras, constituídas as novas despesas, caberá aos tesouros dos governos envolvidos prover, nos exercícios subsequentes, a adequada cobertura orçamentária.

Evidentemente, qualquer empreendimento estadual ou municipal que requeira a contratação, pelo ente público, de operação de crédito precisará observar os limites e as condições fixadas pela Câmara Alta no exercício de suas competências constitucionais (Constituição Federal, art. 52, incisos V a IX), consubstanciadas nas Resoluções nºs 40 e 43, ambas de 2001, e 48, de 2007. No entanto, como são os parceiros privados que devem obter os empréstimos requeridos pelas PPPs, tem-se que essa modalidade de contratação não está sujeita aos controles prévios definidos pelas normas senatoriais.

O mesmo ocorre com as regras de contingenciamento do volume de crédito das instituições financeiras em favor do setor público, contidas na Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 2.827, de 2001, e alterações subsequentes. Dessa forma, as PPPs podem permitir significativa expansão da capacidade de investimento dos entes subnacionais à revelia dos limites de endividamento fixados pelas instâncias competentes.

2. Os limites para estados e municípios

Justamente pela capacidade que as PPPs têm de elidir o monitoramento tanto do CMN como do Senado Federal e do Ministério da Fazenda, a Lei das PPPs, alterada pela Lei nº 12.024, de 2009, fixou, no art. 28, limites prudenciais de comprometimento da receita corrente líquida (RCL) com as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto de PPPs contratadas. Tendo como base o exercício em que forem apurados os limites em questão, são eles:

- a) 3% da RCL observada no exercício anterior;
- b) 3% da RCL estimada para os dez exercícios subsequentes.

Deverão ser consideradas, na aplicação dos limites indicados, as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta e indireta. No entanto, a Lei nº 12.024, de 2009, excluiu desse rol as empresas estatais não-dependentes.

Trata-se de coibir eventuais excessos pelos atuais gestores públicos, em prejuízo da gestão orçamentária dos futuros governos estaduais e municipais. O ente que não observe os limites citados estará sujeito às seguintes sanções no seu relacionamento com a União:

- a) não receber garantias para realizar operações de crédito;
- b) não receber transferências voluntárias.

Impõe-se notar que qualquer ente que não pretenda obter garantia da União na contratação de operações de crédito ou receber transferências voluntárias estará liminarmente dispensado de cumprir os limites prudenciais em questão.

Além do mais, o art. 28 da Lei das PPPs vale unicamente para a União. Assim, a não observância do limite de comprometimento da RCL não impediria as transferências dos estados para os municípios ou as garantias dos primeiros em prol dos segundos.

3. As PPPs estaduais e municipais

Para que as sanções fixadas possam ser aplicadas, os entes subnacionais devem encaminhar ao Senado Federal e à STN informações sobre as PPPs que estejam implementando, conforme o § 1º do art. 28 da Lei das PPPs. Este foi o caso dos seguintes ofícios recebidos pela Câmara Alta:

Tabela 1: PPPs estaduais e municipais comunicadas ao Senado Federal

Ofício "S"	Interessado	Objeto	Deliberação
17/2006	Estado de São Paulo	Construção e operação da Linha 4 do metropolitano paulistano	Parecer CAE 249/2007
2/2007	Estado de Pernambuco	Exploração da ponte de acesso e do sistema viário do destino de turismo e lazer "Praia do Paiva"	Parecer CAE 358/2007
53/2007	Município de Rio das Ostras	Complementação do sistema municipal de esgotamento sanitário	Parecer CMA 460/2008
18/2008	Estado de São Paulo	Tratamento de água no âmbito do sistema produtor do Alto Tietê	Aguardando manifestação da CAE e da CI
9/2009	Estado de Pernambuco	Exploração do centro integrado de ressocialização de Itaquitinga	Parecer CI 790/2009
13/2009	Distrito Federal	Construção, operação e manutenção do centro administrativo do Distrito Federal	Parecer CI 1.313/2009
3/2010	Estado de São Paulo	Prestação de serviços de manutenção e modernização da frota de trens da Linha 8 do metropolitano paulistano	Aguardando manifestação da CI e da CAE
17/2010	Município de São Carlos	Execução de serviços de limpeza urbana e atividades correlatas	Aguardando manifestação da CI

Fonte: compilado pelo autor em 10 de agosto de 2010.

Notas: CAE → Comissão de Assuntos Econômicos; CMA → Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e CI → Comissão de Serviços de Infraestrutura.

Os dados contidos no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREOs) do Estado de São Paulo indicam que esse ente permanece adimplente *vis-à-vis* as disposições da Lei das PPPs e, por conseguinte, em condições tanto para obter garantias da União para realizar operações de crédito como para receber recursos federais a título de transferências voluntárias. A tabela subsequente mostra o comportamento projetado para as despesas objeto de controle, em termos de comprometimento da RCL, para o período 2009–2018.

Tabela 2: Comprometimento da RCL paulista com PPPs

Ano	Despesas com PPPs (em R\$ milhões)			RCL (D) (em R\$ milhões)	Total / RCL (A / D)*
	Do Ente (A)	De estatais não-dependentes (B)	Total (C = A + B)		
2009	–	42,53	42,53	86.618,57	0,00%
2010	73,05	51,04	124,09	89.596,98	0,08%
2011	122,25	72,30	194,56	92.677,81	0,13%
2012	233,56	76,56	310,12	95.864,58	0,24%
2013	235,42	76,56	311,98	99.160,92	0,24%
2014	219,17	76,56	295,72	102.570,61	0,21%
2015	213,75	76,56	290,31	106.097,54	0,20%
2016	213,75	76,56	290,31	109.745,75	0,19%
2017	213,75	76,56	290,31	113.519,41	0,19%
2018	213,75	76,56	290,31	117.422,82	0,18%
Total	1.738,45	701,79	2.440,24	1.013.274,99	0,17%

Fonte: compilado pelo autor a partir do RREO do 2º bimestre de 2010.

Nota: (*) com a Lei 12.024/2009, os pagamentos efetuados pelas empresas estatais não-dependentes deixaram de ser considerados no cômputo do comprometimento da RCL do ente.

Já as informações prestadas pela Prefeitura de Rio das Ostras acerca da complementação do sistema municipal de esgotamento sanitário indicam que a PPP visada gerará despesas de caráter continuado superiores a 3% da RCL. Efetivamente, para o período de 2009 a 2023, o impacto estimado é de 12,8%. Nesse contexto, o ente em tela achasse impedido de obter garantias ou de receber transferências voluntárias. Em relação às garantias, não parece que isso será um problema para o governo local, pois não há qualquer registro de resoluções do Senado Federal beneficiando-o com esse tipo de concessão. No que tange às transferências voluntárias, as perdas em potencial tendem a ser pouco expressivas. Por um lado, o banco de dados sobre convênios firmados pelo Governo Federal¹⁸² indica que o município enfocado, no período de 1º de janeiro de 1996 a 28 de julho de 2010, obteve parcos R\$ 8,6 milhões. Por outro, somente no exercício de 2009, este último recebeu R\$ 231,9 milhões como compensação financeira pela produção de petróleo¹⁸³.

¹⁸² Vide <http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/>, em 10 de agosto de 2010.

¹⁸³ Balanço de 2009, disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.asp.

Convém frisar, contudo, que os últimos RREOs de Rio das Ostras, de São Carlos, do Distrito Federal e de Pernambuco não fazem qualquer alusão ao comprometimento, presente ou futuro, das respectivas RCLs com os pagamentos derivados da contratação de PPPs. Sabemos tão-somente por meio das informações enviadas ao Senado Federal que os dois estados recém-citados pretendem comprometer menos do que 3% de sua RCL com esses pagamentos, com o que pretendem continuar em condições de obter garantias e de receber transferências voluntárias.

Ao mesmo tempo em que há PPPs comunicadas às instâncias competentes, mas sem os desdobramentos esperados nos correspondentes relatórios fiscais, também ocorre o oposto: PPPs não comunicadas, mas devidamente registradas. Encontram-se nessa situação os Estados da Bahia e de Minas Gerais. O primeiro contratou duas PPPs: para a reconstrução e operação do Estádio Octávio Mangabeira e para construção e operação do sistema de disposição oceânica de Jaguaribe, que deverão demandar pagamentos de R\$ 751,2 milhões e R\$ 382,5 milhões, respectivamente, no período de 2010 a 2019, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 3: Comprometimento da RCL baiana com PPPs

Ano	Despesas com PPPs (em R\$ milhões)			RCL (D) (em R\$ milhões)	Total / RCL (A / D) ³
	Do Ente (A) ¹	De estatais não-dependentes (B) ²	Total (C = A + B)		
2009	–	–	–	14.671,43	0,00%
2010	–	16,93	16,93	17.140,55	0,00%
2011	–	40,62	40,62	17.730,19	0,00%
2012	–	40,62	40,62	18.340,10	0,00%
2013	107,32	40,62	147,94	18.971,00	0,57%
2014	107,32	40,62	147,94	19.623,61	0,55%
2015	107,32	40,62	147,94	20.298,66	0,53%
2016	107,32	40,62	147,94	20.996,93	0,51%
2017	107,32	40,62	147,94	21.719,23	0,49%
2018	107,32	40,62	147,94	22.466,37	0,48%
2019	107,32	40,62	147,94	23.239,21	0,46%
Total	751,24	382,51	1.133,75	215.197,28	0,35%

Fonte: compilado pelo autor a partir do RREO do 2º bimestre de 2010.

Notas: (1) reconstrução e operação do estádio Octávio Mangabeira. (2) construção e operação do sistema de disposição oceânica de Jaguaribe. (3) com a Lei 12.024/2009, os pagamentos efetuados pelas empresas estatais não-dependentes deixaram de ser considerados no cômputo do comprometimento da RCL do ente.

Minas Gerais, por sua vez, também aparece como tendo contratado duas PPPs. As contratadas são “Concessionária Nascentes das Gerais” e “Gestores Prisionais Associados”, que deverão receber, pela ordem, R\$ 101,1 milhões e R\$ 753 milhões no período de 2009 a 2019, como apontado pela próxima tabela.

Tabela 4: Comprometimento da RCL mineira com PPPs

Ano	Despesas com PPPs do Ente (em R\$ milhões)			RCL (D) (em R\$ milhões)	Total / RCL (C / D)
	Concessionárias nascentes das Gerais (A)	Gestores prisoinais associados (B)	Total (C = A + B)		
2009	8,18	–	8,18	29.118,47	0,03%
2010	9,70	–	9,70	30.119,72	0,03%
2011	9,25	51,18	60,43	31.155,40	0,19%
2012	9,25	87,73	96,99	32.226,69	0,30%
2013	9,25	87,73	96,99	33.334,82	0,29%
2014	9,25	87,73	96,99	34.481,05	0,28%
2015	9,25	87,73	96,99	35.666,70	0,27%
2016	9,25	87,73	96,99	36.893,11	0,26%
2017	9,25	87,73	96,99	38.161,70	0,25%
2018	9,25	87,73	96,99	39.473,90	0,25%
2019	9,25	87,73	96,99	40.831,23	0,24%
Total	101,13	753,02	854,23	381.462,79	0,22%

Fonte: compilado pelo autor a partir do RREO do 3º bimestre de 2010.

Em ambos os casos, os pagamentos previstos situar-se-ão sistematicamente abaixo do limite de 3% da RCL de cada ente. Como essa informação consta de relatórios enviados à STN, podemos considerar parcialmente atendida a exigência contida na Lei das PPPs acerca da prévia comunicação das PPPs planejadas. Permanece pendente, porém, a sua comunicação ao Senado Federal.

Além das duas situações relatadas anteriormente, observou-se ao menos um caso de PPP não comunicada e não registrada. A reportagem “BNDES fecha duas parcerias público-privadas de R\$ 313 mi”, da edição de 12 de setembro de 2008 do jornal “Folha de São Paulo”, revelou que o Município de Rio Claro estava para firmar PPP na área de saneamento. No entanto, também não consta que o governo municipal tenha encaminhado ao Senado Federal as informações necessárias à avaliação do impacto do contrato pretendido sobre as despesas de caráter continuado do ente. Da mesma forma, o último RREO recebido pela STN não discrimina nenhum pagamento referente à contratação de PPP. Evidentemente, é bem possível que o contrato pretendido não tenha prosperado, mas, em um cenário dominado por informações desconstruídas, seria sumamente importante desenvolver mecanismos que assegurassem total transparência para essa modalidade de contratação de serviços públicos. A situação atual pode estar comprometendo seriamente o controle da Câmara Alta e da STN sobre a capacidade dos entes subnacionais para obter garantias e receber transferências voluntárias.

4. O papel da STN

Como controle adicional, até pelo caráter inovador das PPPs, cujos efeitos sobre as finanças públicas ainda não foram plenamente mensurados, a Lei das PPPs, em seu

art. 10, inciso I, alínea c, permite que as obrigações associadas a essa modalidade de contratação componham o montante da dívida pública, *in verbis*:

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

.....
c) quando for o caso, **conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei**, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000¹⁸⁴, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

..... [Grifos nossos.]

O art. 25 da Lei das PPPs atribuiu à STN, na condição de órgão central de contabilidade da União, competência para editar normas gerais acerca da consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPPs. Como resultado, editou-se a Portaria STN nº 614, de 2006¹⁸⁵. Essa norma prevê, em seu art. 4º, que a assunção, pelo ente público, de parte relevante do risco de demanda, de disponibilidade ou de construção será considerada condição suficiente para que os ativos associados à PPP sejam, à luz dos riscos assumidos, registrados no balanço do ente como contrapartida pela assunção de dívida de igual valor. Os critérios de relevância são os seguintes:

a) no caso da demanda, garantir ao parceiro privado receita mínima superior a 40% do fluxo esperado de receita;

b) no caso da construção, garantir compensação de pelo menos 40% do custo contratado originalmente ou de pelo menos 40% da variação do custo superior ao valor original;

c) no caso da disponibilidade, garantir o pagamento de pelo menos 40% da contraprestação, independentemente da disponibilização do serviço objeto da parceria.

Não se trata de equiparar as contratações de PPPs às operações de crédito, o que implicaria sujeitar esse tipo de contrato aos limites e controles contidos nas já citadas Resoluções nºs 40 e 43, ambas de 2001. O objetivo é tão-somente exigir que os contratos que gerem riscos significativos para o setor público sejam contabilizados no montante da dívida pública do ente responsável, limitando a sua capacidade de pleitear, posteriormente, algum tipo de financiamento, entendido em sentido estrito, tal como preconizado no art. 29, inciso III, da LRF.

A combinação das sanções administrativas por comprometimento excessivo da RCL e por assunção de risco relevante gera a seguinte matriz de possibilidades:

¹⁸⁴ O primeiro artigo contém as definições adotadas pela LRF sobre dívida pública; o segundo fixa prazos e parâmetros para os limites da dívida pública consolidada dos três níveis de governo e da dívida mobiliária federal; e o terceiro disciplina a verificação, pelo Ministério da Fazenda, do cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação.

¹⁸⁵ Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/downloads/Portaria_614_210806.pdf.

Quadro: Limitações associadas à contratação de PPPs

Tipo de PPP estadual ou municipal	Iniciativas facultadas aos Estados e Municípios		
	Recebimento de transferências voluntárias	Realização de operações de crédito	
		com garantia da União ¹	sem garantia da União ²
Com comprometimento da RCL \leq 3% e sem risco relevante ou com risco relevante, mas sem extrapolação do limite de endividamento.	Sim	Sim	Sim
Com comprometimento da RCL \leq 3% e com risco relevante e extrapolação do limite de endividamento.	Sim	Não	Não
Com comprometimento da RCL $>$ 3% e sem risco relevante ou com risco relevante, mas sem extrapolação do limite de endividamento.	Não	Não	Sim
Com comprometimento da RCL $>$ 3% e com risco relevante e extrapolação do limite de endividamento.	Não	Não	Não

Fonte: elaborado pelo autor.

Notas: (1) basicamente, operações de crédito externas, que requerem anuência do Senado Federal e do Ministério da Fazenda. (2) basicamente, operações de crédito internas, que requerem anuência somente do Ministério da Fazenda.

No caso de risco relevante para o ente público, o passivo relativo à PPP deve ser registrado no seu balanço e integrar a sua dívida total, diminuindo, assim, a sua capacidade de contratar operações de crédito. Esse entendimento encontra respaldo no § 1º do art. 29 da LRF, *in verbis*:

Art. 29.

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação.

.....

O registro no balanço do ente do ativo constituído e de dívida de igual valor também ocorre quando as contraprestações devidas pelo ente público no âmbito da PPP estejam vinculadas ao fornecimento de bens. Neste caso, as contraprestações correspondentes também integram a dívida consolidada.

Como explicado pela Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, da STN, caso haja sobreposição entre os tipos de passivo apontados (quais sejam, resultantes da assunção de risco relevante e ou de contrapartida pelo fornecimento de bens), prevalecerá o de maior valor.

Convém frisar que a impossibilidade de realizar operações de crédito em decorrência da extrapolação do limite de endividamento ocorre ainda que o comprometimento da RCL não seja superior a 3%. De modo mais claro, supondo-se que um ente possua margem para contrair empréstimos de 10% da RCL antes da contratação da PPP e que esta, por seu alto risco, implique a assunção de dívida equivalente a 11% da RCL, isso resultaria no esgotamento da citada margem independentemente do cumprimento de outras condições. Não se tem, todavia, notícia de que algum ente já tenha incorrido em situação semelhante.

5. Problemas conceituais

Impõe-se notar que algumas das PPPs previamente consideradas não parecem preencher um requisito tradicional dessa modalidade de contratação de obras e serviços pela administração pública, qual seja: o compartilhamento de riscos entre o ente público e o parceiro privado. O exemplo clássico de PPP é a operação, pelo setor privado, de um serviço que não seja financeiramente autossustentável e que, portanto, requeira o pagamento de complementação tarifária pelo setor público. Na exploração da ponte de acesso e do sistema viário do destino de turismo e lazer “Praia do Paiva”, p. ex., a relação entre a contraprestação pecuniária paga pelo Estado e a receita do pedágio, a ser obtida diretamente pela concessionária, indica que o tesouro estadual assumirá apenas 18% do risco de demanda, ou seja, do fluxo total de receita esperado para o projeto ou da receita total da concessão – proporção inferior ao parâmetro de 40% estabelecido pela STN mediante a Portaria nº 614, de 2006.

Esse, porém, não parece ser o caso da prestação de serviços de manutenção e modernização da frota da Linha 8, onde o risco é integralmente assumido pela CPTM e, subsidiariamente, pela Companhia Paulista de Parcerias. Trata-se, assim, s.m.j., de empreendimento mais afeito ao campo disciplinado pela Lei nº 8.666, de 1993. Efetivamente, os argumentos apresentados em prol do uso da modalidade PPP não guardam relação com a natureza propriamente dita do empreendimento:

- a) os investimentos requeridos podem ser financiados por prazos de vinte a trinta anos, aliviando o impacto fiscal de curto prazo;
- b) os desembolsos correspondentes não afetam a capacidade de endividamento do estado à luz do contrato de refinanciamento, pela União, da dívida pública estadual¹⁸⁶;
- c) os gastos de investimento e de manutenção podem ser combinados em um único contrato, evitando-se vários ciclos licitatórios seja pela fusão de objetos como pela extensão da relação contratual.

Outro problema observado envolve a própria contabilização da operação. No caso da PPP para construir, operar e manter o centro administrativo do Distrito Federal, o contrato prevê pagamentos mensais totais de R\$ 12,7 milhões: uma parcela fixa de R\$ 7,6 milhões e uma variável de R\$ 5,1 milhões. A primeira parcela destina-se à amortização dos investimentos da contratada para a construção do centro administrativo, que será incorporado ao patrimônio público ao final do contrato de concessão. A segunda parcela será paga como contrapartida pela prestação dos serviços de manutenção e opera-

¹⁸⁶ S.m.j., na ausência de previsão legal e contratual específica, as PPPs, mesmo quando imputam riscos elevados ao ente público, não repercutem no montante da dívida financeira, objeto de monitoramento no âmbito dos programas de reestruturação e ajuste fiscal.

ção. O governo local entende que somente a parcela variável corresponde à despesa decorrente da PPP, uma vez que a fixa será destinada ao pagamento por instalações físicas que serão incorporadas ao seu patrimônio, devendo, no entender daquele ente, ser classificada como despesa de capital ou investimento, em conformidade com a Lei nº 4.320, de 1964.

Reiteramos, entretanto, que não compete à Câmara Alta aprovar ou desaprovar as contratações de PPPs pelos entes subnacionais. As informações recebidas prestam-se tão-somente a subsidiar eventuais análises pelos órgãos competentes da capacidade dos governos envolvidos para ampliar o seu nível de endividamento ou para receber transferências voluntárias. Evidentemente, caberá à STN, no exercício de sua competência para monitorar os indicadores de endividamento dos entes subnacionais e para controlar as transferências voluntárias da União, avaliar periodicamente se as obrigações contratuais desses entes continuam compatíveis com os ditames legais. Parece grande, entretanto, o risco de que as inevitáveis disputas conceituais acabem recebendo tratamento *ad hoc*, abrindo amplo campo para disputas judiciais.

6. A experiência do Governo Federal

Quando a Lei das PPPs foi aprovada, em dezembro de 2004, havia grande expectativa em torno do papel que poderiam desempenhar na ampliação da capacidade de investimento do setor público, que ainda enfrentava forte restrição orçamentária. Efetivamente, um ano antes, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) apresentou a primeira carteira de projetos de PPP do Governo Federal, contendo 23 projetos de infraestrutura passíveis de ser executados por essa modalidade.

Quatro anos depois, porém, concluiu-se que a maior parte dos empreendimentos previamente listados deveria adotar outra modalidade de contratação. Segundo o próprio MPOG¹⁸⁷, as principais PPPs hoje consideradas são a construção e operação, em Brasília, do centro de dados a ser compartilhado pela Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil S.A. e o projeto de irrigação do Pontal, em Petrolina. Os editais correspondentes foram publicados em 29 de junho e em 22 de dezembro de 2009, respectivamente.

No caso do centro de dados, o prazo de vigência do contrato é de quinze anos e o seu valor máximo será pouco maior que R\$ 1 bilhão, sendo que o investimento inicial supera R\$ 260 milhões. No encerramento do contrato, as benfeitorias edificadas no terreno passarão ao controle das duas instituições financeiras. Em 25 de maio de 2010, anunciou-se que a PPP em tela teria como parceiros privados as construtoras GCE e Termoeste, e o banco BVA.

No que tange ao projeto de irrigação, o objetivo é a contratação de empresa para concessão patrocinada do serviço em questão, precedido de obras de conclusão da infraestrutura. O prazo da concessão é de 25 anos e o valor máximo da contraprestação está fixado em R\$ 202,3 milhões, enquanto o percentual mínimo de ocupação com pequenos agricultores deverá ser de 25%. O processo licitatório correspondente ainda está em andamento.

As poucas PPPs em andamento e a lentidão com que têm progredido evidenciam, a um só tempo, tanto as dificuldades envolvidas nessa modalidade de contratação, cuja formatação técnica exige estudos prolongados, como a sua perda de prioridade

¹⁸⁷ Vide <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/index.htm>.

em um contexto de maior folga orçamentária – resultado do crescimento econômico observado, com forte impacto na arrecadação tributária, e da elevação da capacidade de endividamento do Governo Federal, impulsionada pela atual menor aversão, por parte dos emprestadores, aos riscos fiscais envolvidos. Trata-se de cenário bastante distinto daquele enfrentado por estados e municípios, que continuam enfrentando severas restrições orçamentárias, especialmente aqueles submetidos aos programas de reestruturação e ajuste fiscal firmados no final da década de 1990.¹⁸⁸ Para esses entes, as PPPs representam uma clara alternativa às operações de crédito tradicionais, permitindo, inclusive, elidir por completo os limites e restrições contidos nos citados programas.

Conclusão

Como afirmado anteriormente, as ressalvas feitas ao longo deste trabalho não impedem que o Senado Federal tome conhecimento dos ofícios recebidos, mas reforça a conveniência da introdução de aprimoramentos nas normas senatoriais afetadas pela contratação de PPPs. É imperioso tornar mais transparentes as contratações de PPPs. Somente assim será possível ter uma visão geral do grau de exposição do setor público aos riscos próprios a essa modalidade de contratação. De outra forma, sempre haverá o perigo de *defaults* generalizados, como os que vitimaram as finanças públicas dos entes subnacionais em passado não tão remoto.

Julgamos que as Resoluções nºs 43, de 2001, e 48, de 2007¹⁸⁹, deveriam ser alteradas para que as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto de PPPs contratadas por um ente subnacional sejam explicitamente contempladas na avaliação da sua capacidade de obter, junto à União, garantia para a contratação de operações de crédito. Além do mais, seria conveniente fixar nas duas normas mencionadas o rol mínimo de informações que deveriam ser encaminhadas ao Senado Federal, para melhor sistematização do trabalho de análise. Essa última tarefa poderia contar com o concurso da STN, que supomos igualmente interessada na uniformização do processo de análise. A falta de regulamentação própria pode ter contribuído para as inconsistências descritas, bem como para os casos observados de omissão no dever de informar as instâncias competentes.

Outro aprimoramento que consideramos recomendável é a modificação do Regimento Interno do Senado Federal, para que as PPPs de uma dada categoria sempre sejam submetidas às mesmas comissões permanentes, o que contribuiria para uma maior consistência no trabalho de análise. Como critério diferenciador, sugerimos que as PPPs sejam agrupadas por nível de governo. Aquelas do interesse de estados e municípios seriam examinadas pela CAE, para simples conhecimento do impacto sobre a capacidade de endividamento dos entes subnacionais, enquanto aquelas do Governo Federal que requeiram autorização legal específica, na forma do § 3º do art. 10 da Lei das PPPs, seriam submetidas à deliberação da CAE e da CI, para avaliação do efeito sobre o nível de comprometimento das receitas da União e do próprio mérito do projeto.

¹⁸⁸ Este é o caso de 25 dos 27 governos estaduais e de 180 das 5.562 prefeituras – em geral, as maiores.

¹⁸⁹ Entre outros assuntos, a primeira resolução estipula condições que estados e municípios deverão observar nos pedidos de autorização para realizar operações de crédito que envolvam garantia da União (*vide* art. 23), enquanto a última dispõe sobre as condições para a concessão de garantia pelo Governo Federal (*vide* art. 10).

O PODER-DEVER DE REVISÃO DAS QUESTÕES DE POLÍTICA EXTERNA PELO PARLAMENTO

CLARITA COSTA MAIA

Consultora Legislativa em Relações Internacionais e Defesa Nacional.
Mestre em História das Relações Internacionais – Universidade de Brasília.

1. O dever de prestação de contas e o dever de supervisão de atos do Poder Público como elementos indissociáveis do constitucionalismo moderno

Horst Dippel, na tarefa de historiar o nascimento do constitucionalismo moderno, indica como sua certidão de nascimento a Declaração de Direitos da Virgínia, que, embora precedida pela Constituição de New Hampshire e pela Constituição da Carolina do Sul, assinala elementos inovadores: a soberania do povo, princípios universais, direitos humanos intrínsecos, a constituição escrita como base e fundamento do governo, e, mais especificamente para o interesse do estudo que ora se inicia, a responsabilidade do governo e sua obrigação de prestar contas por seus atos, o direito a corrigir, a alterar ou abolir o governo e a ideia de que o governo constitucional deve ser, por definição, limitado¹⁹⁰.

O constitucionalismo moderno a favor da democracia parece-nos a técnica a militar em nome do regime político tendencialmente paradigmático no mundo, o que dá azo a interpretações não desimportantes de um novo parâmetro de reconhecimento de Estado e de Governo no plano internacional: a titularidade democrática. Em paralelo a esse discurso, ou inclinação, o sistema interamericano consagrou, por meio da Carta Democrática Americana, a democracia representativa como a base do Estado de Direito e dos regimes constitucionais dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), de que seriam componentes fundamentais, para apenas nos referirmos àqueles afinizados com a nossa argumentação, **a transparência das atividades governamentais e a responsabilidade dos governos na gestão pública**. A democracia representativa, qual entendida pelo sistema interamericano, consolida a compreensão da imprescindibilidade da máxima supervisão dos atos de poder.

Essa percepção é novamente reforçada pelo mecanismo de ação coletiva endossado pela Carta Democrática Americana, mas que tem origem na resolução AG/RES. 1080 (XXI-O/91). Dito mecanismo de ação coletiva é acionado em caso de interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito em qualquer dos Estados membros da Organização e consiste na imediata convocação do Conselho Permanente da OEA para iniciar tratativas junto ao governo em questão, sob o risco de que ele seja suspenso do sistema interamericano. Por esse mecanismo, a titularidade democrática torna-se um parâmetro efetivo para o pertencimento ao sistema regional¹⁹¹.

¹⁹⁰ DIPPEL, Horst. *História do Constitucionalismo Moderno*. Novas Perspectivas. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa. 2007. p. 9. DIPPEL, Horst. *O surgimento do constitucionalismo moderno e as primeiras constituições latino-americanas*. Notícia do Direito Brasileiro. Universidade de Brasília. Faculdade de Direito. Nova Série. N 13. 2006. Brasília. ISSN 1516-912X. 63 e 64.

¹⁹¹ A Commonwealth britânica também possui sistema de sanção aos membros que, de alguma forma, forem de encontro às normas democráticas, de direitos humanos ou o estado de direito, muito semelhante ao estabelecido no sistema interamericano: um grupo de ação composto pelos ministros das relações exteriores se reunirá para analisar a situação e, alcançados nove votos, pode-se suspender ou expulsar do bloco o país considerado faltoso com essas regras e outras consideradas fundamentais. **Common Ground: a practical guide to the Commonwealth**. <http://www.commonwealthfoundation.com/LinkClick.aspx?fileticket=oSSIKTcrrQg%3d&tabid=326>. Commonwealth Foundation, 2010. p. 16. Onze países caribenhos pertencem à Commonwealth, o que reforça a vinculação desses países latinos às regras da titularidade democrática: Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, São Cristóvão e Neves, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas e Trinidad e Tobago.

Tem-se, portanto, por axiomática, a indissociabilidade do controle do Poder do genuíno exercício da democracia. A Constituição Brasileira, às vésperas de seu vigésimo segundo aniversário, incensada como a Constituição Cidadã, foi ciosa em oferecer mecanismos detalhados de controle da atividade do Poder Executivo pelo Parlamento, os quais podem se prestar, como usualmente o fazem, à supervisão congressual das relações internacionais do Brasil. Em complementação, os regimentos internos das Casas Parlamentares, buscando respeitar os limites constitucionais, apresentaram outros instrumentos, meios e modos de se exercer o que modernamente passou a se chamar de diplomacia congressual, entendida por todo o feixe de competências legislativas e políticas do Parlamento nas questões de política externa.

À dogmática do monopólio da diplomacia oficial, tradicionalmente entabulada pelo Ministério das Relações Exteriores, e congêneres, em auxílio ao chefe do Poder Executivo, foram se opondo, paulatinamente, novas circunstâncias que a tornaram insatisfatória, a despeito da inegável e tradicional excelência dos serviços prestados pelas chancelarias. Por um lado, coloca-se em debate sua capacidade de vocalizar a vontade geral, por outro, a possibilidade de que enfrente, sozinha, desafios assaz complexos, os quais recomendariam abordagem interdisciplinar.

A começar pela última categoria das circunstâncias mencionadas, apropriamo-nos, como ilustração, da teoria surgida no campo do estudo da prevenção, resolução e solução de conflitos internacionais, em particular da elaboração e do legado de Edward Azar, autor da Teoria dos Conflitos Sociais de Longa Duração, que sugere que, em face de tais diferendos, se faça uso da abordagem da “diplomacia democrática”¹⁹², em complementação à diplomacia oficial. Consistiria a “diplomacia democrática” na participação da sociedade civil durante as negociações de paz, visando à real formação de consenso e ao comprometimento das partes. A teoria é fruto da praxe de Edward Azar à frente do grupo de especialistas e acadêmicos que, ladeando a chancelaria do Líbano, procurou a solução possível para a guerra civil iniciada em 1975 naquele país e finda apenas 14 anos depois. O Acordo de Taif, início das distensões, possui termos que em muito traduzem as opiniões subscritas nos documentos de trabalho dos workshops e encontros promovidos por Azar com as partes no conflito.

A natureza talvez muito específica dos conflitos armados intraestaduais e a fórmula a que se chegou para administrá-los não deixa de reservar algumas lições importantes para a prática geral da diplomacia, seguida, intuitivamente ou não, pela maior parte dos esforços de negociação em temas polêmicos ou multifacetados. Percebe-se, sem muito esforço, a preocupação cada vez maior de fóruns negociadores internacionais e das chancelarias nacionais das mais avançadas democracias em aproximar a sociedade civil dos temas de política externa. A prestação de contas é apenas um dos objetivos almejados; o maior deles, a pacificação de entendimentos e expectativas, o envolvimento e o comprometimento gerais. Esse envolvimento e essa participação são os garantes de que a política externa definida, ou a negociação ultimada, traduzem com a maior fidelidade possível a vontade democrática.

Como o objetivo desta reunião de artigos é o lançamento de ideias em favor de uma agenda legislativa positiva para o Senado Federal, buscaremos neste estudo o cami-

¹⁹² WOLFER, Thiago & Jesus, Viviane de. Diplomacia Cidadã e a contribuição de Edward Azar. BRIGAGÃO, Clóvis & MELLO, Valer de Campos (Orgs.). **Diplomacia Cidadã: Panorama Brasileiro de Prevenção de Conflitos Internacionais**. Gramma. 2006, p. 247.

no para o exercício da diplomacia congressual em toda a sua potencialidade. Dela resultará, decerto, o recurso mais frequente à sociedade civil, porquanto ao menos um de seus instrumentos, o mecanismo de audiências públicas, a envolve diretamente. A maturidade da diplomacia congressual será medida, todavia, pelo acompanhamento detido, sistemático, não espasmódico, dos atos de política externa e pela sua supervisão efetiva e sem peias, despreocupada com deferências e eventuais choques institucionais. Deposita-se no aperfeiçoamento do exercício da diplomacia congressual, juntamente com o uso da diplomacia cidadã, entre outros fatores, as esperanças de que se minore aquilo que se convencionou denominar por déficit democrático potencial na determinação da política externa.

Antes de proceder à análise do aparato normativo e regimental brasileiro no que atine à diplomacia congressual, ofereceremos um panorama sobre como o tema é tratado, em primeiro lugar, pelos membros permanentes do Conselho de Segurança (CS) da Organização das Nações Unidas (ONU), de protagonismo indiscutível nas relações internacionais, os quais enfrentaram, muito recentemente, questionamentos internos quanto ao que se considerou o privilégio desmesurado e injustificado do Poder Executivo no tocante à política externa. Em seguida, ofereceremos o estado da arte sobre como o assunto é disciplinado no constitucionalismo latino-americano, pretendendo informar em qual patamar se o encontra o Brasil, em face de seus parceiros regionais, e sugerir não apenas aperfeiçoamentos normativos, mas alguns dos possíveis vãos por que um projeto de integração política poderá passar no que se limita ao tema em estudo.

2. O controle da política externa e as recentes revisões constitucionais na Europa do Conselho de Segurança. O debate inacabado nos Estados Unidos

No biênio de 2007-2008, dois dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (CS) da Organização das Nações Unidas (ONU) foram submetidos a um obstinado, também significativo, debate constitucional acerca dos limites e da responsabilidade de seus respectivos poderes executivos em matéria de política externa. Colocava-se em questão, reflexamente, a maior ou menor eficácia dos parlamentos na supervisão do Poder Executivo nessa seara; a necessidade real ou suposta de reforma dos instrumentos normativos vigentes com vistas a conferir aos legislativos parâmetros e instrumental bastantes para fazer face ao que parece ter sido compreendido como a última, senão uma nova, fronteira da democracia participativa: conferir legitimidade substantiva, para além de formal, à política externa nacional. Referimo-nos ao Reino Unido e à França.

A última ação militar norte-americana no Iraque, tecnicamente finda em agosto deste ano, fundamentada em motivos controversos – da não-obeediência à Resolução 1441 do Conselho de Segurança à pretensa legitimidade da novidadeira teoria da intervenção democratizante –, não autorizada pela ONU, longeva, de duvidosos resultados do ponto de vista humanitário e político, e inócua no que atine à finalidade de desarmar o famigerado, ainda que não inofensivo, porém sumamente orgulhoso, regime sunita – que sempre dava margem a dúvidas sobre se possuía ou não armas de destruição em massa, não as havendo¹⁹³ – afigurou-se uma impostura em grande medida. Deste conjunto, a precipitação de uma polêmica em latência no Reino Unido, o mais importante aliado

¹⁹³ BLIX, Hans. *Desarmando o Iraque: Inspeção ou invasão?* A Girafa. 2004.

dos Estados Unidos, nessa e noutras contendas e investidas do passado: o anacronismo das prerrogativas reais (*Royal Prerogatives*), que tornam as negociações e alguns atos de política externa naquele país, tanto quanto assim o desejo o Executivo, insondáveis e, dessa forma, insuscetíveis de controle pelo Parlamento.

As prerrogativas reais, incomparavelmente mais numerosas em política externa do que em qualquer outro tema da competência de Sua Majestade, não se encontram codificadas, ou seja, consolidadas em um texto formal, nada obstante os apelos de longa data do parlamento britânico. Em 2000, o *Cabinet Office*, por meio do *Freedom of Information Act*, pretendeu apaziguar ânimos ao alargar o espectro de matérias no escopo das prerrogativas reais que deveriam, daquela data em diante, se sujeitar à publicidade. As exceções no campo da política externa continuaram, todavia, largas o suficiente para que o Parlamento se entendesse, neste tocante, insatisfeito¹⁹⁴ e se mantivesse irresignado.

Em junho de 2007, Tony Blair renunciou a liderança do Partido Trabalhista e, assim, ao ofício de Primeiro Ministro, temeroso de que a fragorosa derrota do Partido Republicano dos Estados Unidos nas eleições parlamentares do ano anterior, em razão da oposição interna acerba e crescente à Guerra no Iraque, prenunciasse sua inviabilidade, por fim, sua *débaçle* política, uma vez que não encontrava na opinião pública britânica disposição mais favorável. O modelo de condução da política externa do Reino Unido parece ter encontrado as circunstâncias improrrogáveis de sua exaustão. Talvez não por coincidência, exato um mês depois, o Lord Chancellor e o Secretário de Estado da Justiça, a pedido de Sua Majestade, encaminharam ao Parlamento o relatório *The Governance of Britain*, considerado um *green paper*, conjunto de propostas para fomentar o debate parlamentar e público, no qual constam visões e sugestões do Poder Executivo sobre a necessidade de limitação de seus próprios poderes em diversas ramas, se necessário, por via legislativa.

No que concerne à política externa, o documento se refere especificamente à necessidade de conferir ao Parlamento poderes explícitos para determinar o envio de tropas ao exterior, para participar da análise e ratificação de tratados, para controlar os serviços de inteligência. No tocante à ampliação do controle do parlamento sobre os atos do Poder Executivo, informa a publicação de um novo Código de Conduta Ministerial, pelo qual se disciplina as consultorias independentes aos Ministros e se impõe mais transparência às suas viagens, tornando obrigatória a relação e a publicidade dos temas que serão abordados por ocasião delas. Também pelo relatório, o Executivo passaria a publicar uma Estratégia de Segurança Nacional, supervisionada por um novo Comitê de Segurança Nacional; abrir-se-ia uma fase de consultas, anterior ao discurso da Rainha, que define a agenda legislativa; simplificar-se-ia o relatório de gastos; convidar-se-ia o Parlamento para debates anuais sobre os objetivos e planos dos principais departamentos de governo. Em outubro do mesmo ano, outro documento *The Governance of Britain* teve por objeto principal o poder de se decretar a guerra e de se firmar tratados internacionais.

¹⁹⁴ A seção 27(a) exclui os atos de política externa que possam prejudicar as relações do Reino Unido com outro Estado. A seção 27(b) excetua aqueles que possam prejudicar as relações entre o Reino Unido e qualquer organização internacional ou corte internacional. A seção 27(b) afasta aqueles que possam prejudicar os interesses do Reino Unido alhures. Finalmente, a seção 27(d) exclui aqueles atos que prejudiquem a promoção e a proteção dos interesses do Reino Unido alhures. WREN, Claire. **Parliament, Accountability and Foreign Policy in the UK**. <http://www.greenleaf-publishing.com/content/pdfs/af08wren.pdf>.

Pretendia-se o aprofundamento da discussão sobre a reforma constitucional no Reino Unido, que, até onde nos é dado saber, continua em aberto.

França, Alemanha e Rússia, contrariamente ao Reino Unido, se opuseram à última Guerra ao Iraque. A retórica, porém, não foi acompanhada por uma ação eficaz junto ao Conselho de Segurança. Embora tivessem manifestado a intenção de votar contra a moção que autorizaria a invasão àquele país, permitiram que ela fosse retirada e que, portanto, se abrisse um vácuo jurídico que favoreceu a ambiguidade e a intenção beligerante. Nada obstante, a opinião pública desses países se deu por satisfeita pela atuação de seus governos no episódio. A França, no entanto, inicia em 2007 um processo de reforma constitucional, liderada pelo seu Presidente, de propósitos e resultados muito controvertidos, e por motivos muito diferentes daqueles que inspiraram o início do debate da reforma constitucional no Reino Unido. Um capítulo dessa reforma é, contudo, dedicado à política externa e apresentou resultados assemelhados.

A maior reforma constitucional havida na França até 2008, quando a Comissão Balladur conseguiu a aprovação das emendas a que nos referimos, no que se refere às questões de política externa e à redefinição de competências do Poder Executivo e do Poder Legislativo nesse domínio, ocorreu durante a segunda gestão de Charles de Gaulle, que conseguiu convencer a França, desgastada pela longa Guerra da Argélia, a lhe conferir poderes mais amplos, retirando-os do Parlamento. Pouco tempo depois, De Gaulle consegue a aprovação de uma nova constituição, promulgada em 1960 e inauguradora da Quinta República. A nova República nasce, portanto, quanto aos temas de política externa, sob o signo da sobrepujança do Poder Executivo em relação ao parlamento, pretextada por uma teoria de domínio reservado¹⁹⁵, que, a rigor, não consta ou emana da nova norma constitucional.

Esse mecanismo de forças nos temas de política externa sempre encontrou resistências e críticas, mas somente na última revisão constitucional houve a pretensão de atacá-lo abertamente. Na realidade, os resultados foram aquém dos desejados: nenhuma reforma significativa quanto ao sistema de incorporação de tratados ou negociação de política externa, senão o dever, agora manifesto, de que o Presidente anuncie sobre o envio de tropas francesas ao exterior e de que o Parlamento o autorize, previamente, quando se destinarem a ficar mais de quatro meses fora do país. Desconfia-se que a alardeada e prometida ampliação dos poderes do Parlamento em política externa e o incremento da capacidade de supervisão legislativa quanto aos atos do poder Executivo em temas de política externa tenha apenas servido de argumento diversionista e uma moeda de troca não afiançada para a ampliação dos poderes do Presidente vis-à-vis os do primeiro-ministro, que perdeu a função de debater no Parlamento os projetos de lei do governo. As proposições serão, doravante, automaticamente repassadas para as comissões parlamentares, responsáveis por analisar apenas as emendas que melhoram os projetos de lei do governo, o que inviabiliza a derrocada dos projetos pelo primeiro-ministro ou pelo debate no Parlamento.

Nos Estados Unidos da América, o escopo da capacidade de supervisão do Parlamento dos atos do Poder Executivo em geral, e de política externa em específico, é objeto de

¹⁹⁵ VEJA. O General ainda resiste. Outubro de 1962. <http://veja.abril.com.br/historia/crise-dos-misseis/franca-referendo-de-gaulle.shtml>. BOUTILLIER, Clément & HAMMER, Michael. **Un Président Irresponsable?** http://www.oneworldtrust.org/index.php?searchword=Un+president+irresponsable&ordering=&searchphrase=all&option=com_search

um debate inconcluso. As divergências tiveram início já nas discussões para a criação e a ratificação da constituição americana e polarizavam, grosso modo, as opiniões em dois grupos antinômicos representados nos *Federalists* e nos *Anti-Federalists Papers*¹⁹⁶.

Ambas as correntes de pensamento acordavam que a supervisão dos atos de poder era a forma por excelência de se assegurar a legitimidade do governo e o bem-estar da população, uma vez que constrangeria as possibilidades de abuso do poder. Para os *Federalists*, esse controle dar-se-ia por meio dos representantes do povo; para o *Anti-Federalists*, era necessário o estabelecimento de um controle mais direto, uma vez que entre a vontade do povo e a atuação de seus representantes existiram lacunas que comprometeriam a qualidade da representação. É forçoso lembrar que muitas dessas lacunas – a distância física entre representantes e representados, a distância temporal entre as eleições e as decisões legislativas e o desconhecimento, de uma parte, das necessidades do povo e, de outra, da atuação do representante – foram quase que virtualmente suplantadas pelos meios de comunicação em massa em tempo real, argumento que deporia a favor do potencial de uma supervisão de qualidade do Parlamento ao Poder Executivo, sujeito que aquele está hoje, sobretudo, às pressões e demandas populares. Decerto, em não todas as circunstâncias, a vigilância democrática se prova suficiente para induzir a decisão política de maneira criteriosa; em algumas delas, os mecanismos de comunicação sequer se provam incapazes de credenciar e motivar a opinião pública de forma efetiva à participação, seja pela exiguidade de tempo, pela complexidade de interesses em pauta, pela amplitude do objeto. Para essas hipóteses, a via da participação direta ainda poderia ser motivo de defesa, porém tampouco garantiria o envolvimento, quiçá, qualificado.

A legitimidade estaria também comprometida, para os *Anti-Federalists*, em razão do fato de que existe uma lacuna de “identidade” entre representados e representantes, que significaria, em alguns casos, tanto a eleição de representantes que não necessariamente obtiveram o aval popular direto, quanto a dificuldade em isolar e avaliar a atuação e a responsabilidade do parlamentar no processo decisório. Para alguns *Anti-Federalists*, o próprio bicameralismo tornaria o processo decisório por demais difuso, sendo difícil ao eleitorado compreendê-lo e imputar, com propriedade, culpas e méritos. Dessarte, uma estrutura institucional simplificada seria mais propícia à supervisão democrática. Em específico, militavam os *Anti-Federalists* contra o bicameralismo. Objetamos a essa sorte de argumentação porque a suposta simplificação do processo decisório no Poder Legislativo não seria suficiente. Também quanto a essa natureza de argumentação, levantamos objeções: a estrutura decisória do Estado é multipolar e já enseja confusões junto aos populares quanto ao grau de comprometimento de cada órgão ou Poder no resultado, que dirá agente. Não haveria por que reduzir a estrutura legislativa sem o fazê-lo no Executivo, por consequência da mesma linha de raciocínio. O que, sim, acreditamos fundamental para a supervisão democrática e para a identificação de responsabilidade, é a existência de procedimentos e normas claras de atuação parlamentar e o fiel respeito a elas, o que é possível tanto no bicameralismo quanto no unicameralismo.

Embora interpretações sobre as competências dos poderes executivo e legislativo em política externa não tenham sido infrequentes nos Estados Unidos desde a ratificação de sua constituição, considera-se como o momento catártico o episódio conhecido como Irã-Contras, considerado o maior escândalo político e constitucional desde Watergate,

¹⁹⁶ BOROWIAK, Graig. **Democratic Accountability: Lessons from the Federalists and Anti-Federalists**. http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/0/8/7/4/5/pages87455/p87455-1.php.

envolvendo justamente questões de política externa e responsabilidades constitucionais que lhe são atinentes¹⁹⁷.

Em novembro de 1986, um acordo do Governo dos Estados Unidos, sob a administração de Ronaldo Reagan, definiu a venda de armas ao Irã, objeto de um embargo aprovado no parlamento daquele país desde 1979, quando eclodiu a Revolução Islâmica, contra a qual se insurgiram os movimentos internacionais de direitos humanos e, pessoalmente, o então Presidente Jimmy Carter. Vinculou-se a renda da venda dessas armas às ações de financiamento dos “contras” na Nicarágua pelas agências de inteligência norte-americanas. O parlamento americano, por sua vez, já havia aprovado emendas orçamentárias, em 1982 e 1984, limitando a assistência aos rebeldes na Nicarágua; proibia a ajuda para fins de deposição do governo constituído e a permitia para outros fins.

A confusão gerava em torno do que significavam os poderes orçamentários e políticos da Câmara de Representantes e do Senado, respectivamente, em política externa: se limitariam e balizariam toda a atuação do Executivo ou se lhe permitiam a busca, por outros meios e modos, para a realização de sua vontade em política externa. Argumentava o governo da época que o embargo impedia o recurso ao orçamento nacional, não a busca por financiamento externo, ou novo orçamento, para a consecução dos fins almejados pelo Executivo. Os poderes de investigação e supervisão do congresso seriam suficientes para, em um momento posterior, obstar ou mesmo cancelar essa destinação orçamentária. A viabilização da verba não seria, de per si, uma violação.

À acusação de não deferência às decisões parlamentares, somou-se a de o acordo ter sido realizado sem a devida publicidade. O governo, evocando parte do discurso de George Washington no qual teria tentado explicar o motivo do não envio ao Senado do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre os Estados Unidos e o Reino Unido, justificou-se afirmando que a sensibilidade política de certos acordos desaconselha a publicidade, prévia e mesmo posterior, e que o Presidente estaria em melhores condições de julgar quando cabível a reserva dessas informações, em razão do acesso que indubitavelmente possui a detalhes da realidade política que escapam a outros atores sociais. Em verdade, o discurso de George Washington dava conta de que, em razão do fato de que a Casa de Representantes possui a competência constitucional para avaliar a conveniência e a oportunidade de tratados internacionais onerosos, ele o teria encaminhado primeiro a ela, esperando, em sequência, após seu parecer, encaminhá-lo ao Senado. Sugeria, portanto, um mero mal entendido, não uma ação deliberada de usurpação da capacidade deliberativa da outra casa parlamentar.

Reino Unido, França e Estados Unidos, três, portanto, dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, atores centrais na definição das relações internacionais, foram envolvidos, em um passado recente, em discussões acerca da participação do Parlamento na política externa e seu poder de revisão de atos do Poder Executivo. Não temos registro de movimento similar na China e na Rússia. Esse fenômeno, todavia, pode indicar uma disposição – nascente, em alguns países; em amadurecimento, em outros – em se conferir cada vez mais relevo ao tema. A reflexão sobre o nível de preparação das instituições parlamentares para, em maior ou menor grau, enfrentarem os desafios de várias intensidades que a vida internacional lhes apresentará, afiançando a supervisão necessária aos atos de política externa para a

¹⁹⁷ FISHER, Louis. *Foreign Policy Powers of the President and Congress*. Annals, AAPSS, 499, September 1988, pp 148- 159.

garantia da legitimidade democrática, tenderá a ganhar cada vez mais espaço entre acadêmicos e práticos.

3. O sistema de freios e contrapesos entre o Poder Executivo e o Parlamento em matérias de política externa, a supervisão de atos: o estado da arte no constitucionalismo estadunidense e latino-americano

Faz-se imperativo assinalar as competências dos dois poderes em política externa nos casos em que avaliaremos antes de destacar os mecanismos de supervisão de atos de que dispõe o Parlamento, estes, muitas das vezes, decorrentes daquelas.

Quanto aos Estados Unidos, pode-se asseverar existir uma incerteza corrosiva no que atine às prerrogativas parlamentares em política externa, resultado de interpretações divergentes sobre o tratamento do tema na Carta Norte-Americana. Períodos prolongados da história dos Estados Unidos da América, nos quais se julgava estar a Nação diante de graves ameaças internacionais, no limite, contra a sua existência, mormente durante a Guerra Fria, serviram para sedimentar a opinião de que seria temerária outra fórmula senão a do controle da política externa exclusivamente pelo Presidente. Dessa opinião formulou-se uma praxe, e, com ela, uma cultura que favoreceu o esmorecimento do Poder Legislativo na sua missão fiscalizadora¹⁹⁸.

No plano legal, a dissensão já se revelava nos *Federalist Papers*, artigos escritos para jornais pelos mentores da Carta sobre sua minuta, usados ainda hoje para a análise hermenêutica daquele texto legal. Alexander Hamilton acreditava que o Executivo tinha papel principal na negociação da política externa e que o Congresso detinha poderes excepcionais. James Madison, por sua vez, acreditava que o Congresso detinha amplos poderes para exercer sua função fiscalizadora.

As diferenças indicavam opiniões de todo espectro. Havia quem defendesse que o rosário de competências do Presidente disposto na constituição americana é um *numerus clausus*, facultando ao Parlamento, assim, largos poderes. Havia, ainda, os que o interpretavam como *apertus clausus*. O único entendimento pacífico sobre a questão é que o Presidente possui o poder precípua de negociar as relações exteriores dos Estados Unidos com autoridades estrangeiras. Ao Congresso, a constituição faculta a promoção da defesa comum, a regulação do comércio com países estrangeiros, a definição e punição de atos de pirataria e crimes cometidos em alto mar, a declaração de guerra, a convocação e sustentação do exército, o provimento e a manutenção marinha, a emissão de normas sobre a regulamentação das forças terrestres e navais. Ao Senado incumbe decidir sobre tratados internacionais e indicações de embaixadores, à Câmara de Representantes, a eventual vinculação orçamentária derivada de tratado internacional. Em resumo, grande parte do *war power* está em mãos do Presidente e grande parte do poder de negociação em comércio exterior, em mãos do Parlamento.

No que se refere ao *war power*, com o fim da Segunda Guerra Mundial, o congresso americano relutou em se envolver em questões relativas a conflitos armados, o que

¹⁹⁸ LINDSAY, James M. *Congress and the Politics of U.S Foreign Policy*. Johns Hopkins University Press. Baltimore and London. 1986.

possibilitou que os presidentes advogassem atribuições mais amplas nessa seara. A decisão unilateral do Presidente Truman de enviar tropas para repelir a invasão na Coreia do Sul não encontrou contestação de peso no Senado. Ao contrário, os tribunos mais influentes da época manifestaram-se a favor da medida e contra a eventual prestação de contas ao Congresso, entendida como fator de ruptura da unidade da Nação em torno do, assim considerado, importante problema do combate ao comunismo.

Em 1951, Truman tornou a enviar tropas ao exterior sem prévio consentimento do Congresso. A Administração, já desgastada politicamente pelo colapso do Governo Nacionalista Chinês, sofreu duras críticas dos parlamentares. Deu-se início, então, o chamado Grande Debate, momento de reflexão congressional do qual se esperava a pacificação do entendimento sobre as competências dos Poderes em questões militares.

O Grande Debate não gerou o resultado esperado. A Resolução Coudert, aprovada no Legislativo, reafirmava a incapacidade do Presidente de enviar tropas ao exterior sem prévia anuência do Congresso. A Resolução, todavia, não é legalmente vinculante para o Presidente, o que a torna inócua.

Anos depois, a massiva sensibilização da opinião pública americana acerca da Guerra do Vietnã forçou o envolvimento do Congresso nesse tema, o que ocorreu de forma sem precedentes na história da instituição parlamentar naquele país. Foi trazido uma vez mais o debate sobre os limites dos poderes no tema de política externa.

O debate parlamentar sobre a Guerra do Vietnã gestou a aprovação da Resolução sobre os Poderes de Guerra, a qual, por fim, após diversas mudanças que lhe tiraram a força original, restringiu a duração do envolvimento dos Estados Unidos em hostilidades ou situações belicosas que não tivessem motivado prévia declaração de guerra. Pela Resolução, o Presidente deveria, daquele momento em diante, submeter relatório ao Congresso em até quarenta e oito horas da deflagração das hostilidades e cessar o envolvimento norte-americano nas hostilidades em até sessenta dias após a submissão do documento. Ademais, durante o conflito, o Presidente deverá consultar e prestar informações ao Congresso.

Quanto ao comércio internacional, um dos mais importantes instrumentos de política externa, encontra-se o assunto, nos Estados Unidos, sobretudo em mãos do Congresso, que poderá facultar ao Presidente a assinatura de acordos na matéria sem necessidade de aprovação legislativa, por meio do *trade promotion authority* (TPA, antigo *fast track*). O TPA, no entanto, registra os termos e as condições da autorização e limita a ação presidencial nas negociações.

A participação do parlamento norte-americano da Área de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Act, NAFTA) foi considerado pela literatura especializada como sendo um dos responsáveis pelo avanço dos interesses norte-americanos durante as negociações. A existência de um congresso independente, autor de uma pauta negociadora alentada e firmemente construída, serviu, diversas vezes, como elemento de incremento do poder de barganha dos negociadores norte-americanos junto às suas contrapartes canadenses e mexicanas, uma vez que a oposição ou a opinião congressional determinadas e altissonantes abalizavam a posição negociadora¹⁹⁹.

¹⁹⁹ CAMERON, Maxwell A. & TOMLIN, Brian W. The Makingn of NAFTA: how the deal was done. Cornell University Press. Ithaca and London. 2002.

Afora o mecanismo de comissões parlamentares de inquérito, uma das mais famosas fórmulas de supervisão do legislativo norte-americano, constante na Constituição (seção 3, artigo II), é a obrigação de o Presidente da República dirigir-se periodicamente ao parlamento para informar sobre o Estado da Nação (*State of the Union address*) e apresentar recomendações que julgar necessárias e urgentes. Em atenção ao mandamento constitucional, inaugurou-se, com George Washington, a prática de o Presidente atender à sessão de inauguração das sessões ordinárias – anualmente, pois – em reunião conjunta das casas, para proferir um discurso que assim é denominado *State of the Union*.

Para Nino Olivetti, a prática das audiências, seja para o comparecimento de Ministros de Estado ou titulares de órgãos diretamente ligados à Presidência, seja para o conhecimento da opinião da sociedade a respeito de determinado tema, é considerada legítima pela Suprema Corte Americana desde o Caso *Watkins versus Estados Unidos*, de 1957, e tem ganhado importância nos diversos parlamentos no mundo que baseiam “seu poder no consenso nos governados”²⁰⁰.

Destaca-se o que Lindsay denominou o mais popular instrumento congressual de influência substantiva na política externa norte-americana: o poder de deliberar sobre o orçamento²⁰¹. Uma vez mais, a condição particular de potência confere mais relevo ao tema. Afinal, os Estados Unidos contam com várias e substanciais linhas orçamentárias de ajuda externa, utilizadas como incentivos positivos ao alinhamento dos demais países à conduta norte-americana. O Congresso americano pode determinar como essas linhas orçamentárias deverão ser alocadas e gastas. O maior ou menor caráter militar da política externa americana é também em muito forjado pelo Congresso, no marco das decisões orçamentárias.

Malfadadas as vias regulares, o Congresso americano busca no poder de controle orçamentário expediente para tornar efetiva sua vontade em matéria de política exterior. Assim ocorreu em diversas ocasiões nas décadas de 1960 e 1970, quando da relutância do Presidente em ouvir o Parlamento acerca do envio de tropas ao exterior. De acordo com Lindsay, com esse subterfúgio, o Congresso obrigou a interrupção das atividades armadas americanas no Laos e no Camboja, obstou a ajuda às operações militares e paramilitares em Angola e impôs limitações à ajuda aos “Contras” da Nicarágua²⁰².

Esse artifício também é utilizado para forçar o Presidente a obedecer aos termos de aprovação congressual de atos internacionais ou interpretação desses instrumentos. O Congresso restringiu orçamentariamente o plano nacional de desenvolvimento da tecnologia de mísseis antibalísticos, para preservar o viés defensivo constante na interpretação original do Tratado sobre Mísseis Antibalísticos. Coibiu, portanto, a ambição do então Presidente Ronald Reagan de permitir testes ilimitados com essa tecnologia²⁰³.

Nos Estados Unidos, o poder do Congresso de apreciação orçamentária é extenso, jamais tendo a Suprema Corte manifestado que o *appropriation power* tenha sido exercido em contradição com a Constituição e a autoridade executiva²⁰⁴. Os únicos limites admitidos

²⁰⁰ OLIVETTI, Nino. PROCESSO LEGISLATIVO. Apud BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). Dicionário de Política. 7 Ed., V. 2. Brasília: Ed. UnB, 1995, p. 996.

²⁰¹ LINDSAY, James M. Congress and the Politics of U.S foreign policy. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 86.

²⁰² LINDSAY, James M. Congress and the Politics of U.S foreign policy. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 84.

²⁰³ Idem, p. 86.

²⁰⁴ Idem, p. 88.

ao *appropriation power* residem na proibição de que o Congresso puna servidores do Executivo com a suspensão de seus salários, de que anule os poderes presidenciais enumerados na Carta Constitucional Americana e de que negue ao Executivo os fundos necessários para receber embaixadores estrangeiros e negociar tratados internacionais²⁰⁵. Em comparação com o ordenamento jurídico brasileiro, são exceções restritas. Nos Estados Unidos, não há disputas sobre o amplo poder do Legislativo na matéria, o que não afasta a existência de críticas acerca dos desacertos de algumas decisões tomadas por esse Poder com base em sua competência.

Além disso, o Congresso Americano tem o poder de criar novos cargos e instâncias no âmbito do Poder Executivo. Como exemplo, cita-se a Agência de Controle de Armas e Desarmamento, criada em 1961; o Escritório de Direitos Humanos e Assuntos Humanitários, criado em 1977, e o Comando de Operações Especiais e o posto de Subsecretário de Defesa, ambos criados na década de 1980. No ato de instituição desses cargos e instâncias, o Congresso costuma especificar em detalhe qual deverá ser a relação entre eles e o Parlamento²⁰⁶.

A constituição argentina silencia quanto ao poder de fiscalização do parlamento sobre atos do Poder Executivo, excetuando-se a passagem em que dispõe sobre a Auditoria Geral da Nação, congênere do brasileiro Tribunal de Contas da União. Ao contrário da norma brasileira, não prevê, constitucionalizados, os mecanismos de pedido de informação ou de convocação de Ministros de Estado e outras autoridades ao congresso para a discussão de temas específicos de suas áreas. O processo de aprovação de tratados internacionais conta com a participação congressual, assim como é de sua competência matérias que tradicionalmente são afetas à competência legiferante parlamentar: aduanas, contração de empréstimos, regulação do comércio exterior, definição de limites territoriais, declaração de guerra, celebração da paz, permissão de tráfego e permanência de tropas estrangeiras em território nacional, disposição das Forças Armadas. Percebe-se, pois, que os *checks-and-balances* em política exterior entre os poderes executivo e o legislativo na Argentina, por força constitucional, limitam-se à distribuição de competências.

A constituição argentina, reformada profundamente em 1994, criou a figura do chefe de gabinete, que é nomeado e removido pelo presidente da República.

A carta fundamental da República da Bolívia não atribui ao Parlamento o grau de iniciativa legislativa quanto a temas de política externa que o fazem as constituições da Argentina e do Brasil, que veremos em seguida, porém lhe faculta a “ratificação” dos tratados celebrados pelo Poder Executivo, o que dá margem a dúvidas sobre o seu poder real de rejeitá-los. Avança em relação à constituição brasileira ao impor explicitamente que a denúncia de tratados exige a anuência parlamentar e impõe critérios gerais para os processos integracionistas de que venha a participar (artigo 265). Inova também ao declarar, e não subentender, a existência da paradiplomacia (artigo 299), ao atribuir competência compartilhada entre o Estado e as entidades territoriais autônomas em tema de política externa. O artigo 258 da constituição da Bolívia impõe, ainda, que a aprovação de lei que determinará os procedimentos de celebração de tratados internacionais. Até o momento, essa lei não foi aprovada. E, embora sem previsão de penalidade específica, impõe aos Ministros de Estado o dever de informar a Assembleia

²⁰⁵ Idem, p. 61.

²⁰⁶ LINDSAY, James M. Congress and the Politics of U.S foreign policy. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 102.

Legislativa sobre todos os temas de sua competência sobre os quais seja interpelado. Cuida, portanto, da divisão de competências e prevê instrumentos de fiscalização e supervisão política do Parlamento, que poderão ser utilizado para o escrutínio de temas de política externa.

A constituição brasileira se vale tanto da técnica de divisão de competências, quanto da estratégia de previsão de mecanismos de supervisão política e fiscal para criar um sistema de freios e contrapesos eficiente entre Parlamento e Executivo. Em matéria de política externa, vincula, por meio de seu art. 4º, as relações internacionais do Brasil a fins, interesses e princípios considerados fundamentais pelo Poder Constituinte Originário e parâmetros inarredáveis das negociações internacionais: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica de controvérsias, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, concessão de asilo político integração com os povos da América Latina. Confere ao Parlamento importante papel na tarefa de análise e internalização de tratados internacionais, embora de forma mais lacônica do que talvez aconselhasse a prudência, o que gerou muitas polêmicas, algumas ainda não superadas. Embora confira à União o papel de manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais em nome da República Federativa do Brasil, o poder de declarar a guerra e celebrar a paz, nesse e noutros tocantes o Congresso sempre deverá ser consultado. Ademais disso, os arts. 50 e 58 oferecem largo cabedal para o controle político dos atos de política externa. O primeiro constitucionaliza as convocações de Ministros de Estado e titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para a prestação, pessoal, de informações sobre assunto previamente determinado e de sua alçada e responsabiliza o não comparecimento injustificado e as informações falsas. O art. 58 prevê, entre outras coisas, a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil, a convocação de Ministro de Estado para a prestação de informações sobre assunto inerente às suas atribuições, a solicitação de depoimento por qualquer autoridade ou cidadão, a criação de comissões parlamentares de inquérito. Os artigos 70 a 75 dispõem sobre a fiscalização de contas e cria mecanismo, embora não infenso a críticas, de supervisão das contas e controle orçamentário liderado pelo Congresso.

A constituição do Chile é minudente quanto ao tema da competência congressional para a internalização de tratados internacionais podendo, em nosso entendimento, servir de parâmetro e inspiração para uma reforma constitucional futura que vise a pacificar o entendimento e a prática nacional. De ser tema de outro artigo desta mesma publicação, não nos aprofundaremos nessa análise. Atribui, em conformidade com o espírito do moderno constitucionalismo, ao Presidente da República a função de conduzir as relações políticas com potências estrangeiras, todavia, permite-lhe impor ao congresso discussão e deliberação em sessão secreta para aqueles temas que julgar conveniente, o que, no Brasil, é objeto de disposição regimental, em ambas as casas, sem influências externas ao parlamento. Determina a criação de uma instância fiscalizadora do orçamento público e a fiscalização dos atos do Poder Executivo pela Câmara dos Deputados. Como instrumentos de *accountability*, tal como no Brasil, admite a criação de comissões parlamentares de inquérito, mas, em contraste, admite no art 37 que os Ministros poderão, quando estimarem conveniente, assistir às sessões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e tomar parte nos debates, bem como concorrer às sessões especiais das casas para se informarem de temas que pertençam ao âmbito de atribuições de suas pastas. Não há, portanto, constitucionalizados, os mecanismos de convocação e pedido de informação.

A carta colombiana é singular. Segunda carta constitucional promulgada desde a independência do país, data de 1991, e foi concebida, dentre outros motivos, como instrumento de conciliação política entre o governo e os grupos de oposição armada, pelo o que dedicou capítulo específico ao estatuto da oposição. No que se refere às questões de políticas externas, amplia e detalha mais as competências do Parlamento, sem que, com isso, se possa considerá-la paradigmática ou particularmente inovadora em comparação com as demais constituições regionais. Preserva ao Poder Legislativo a competência de aprovar ou rejeitar os tratados internacionais, permite o reconhecimento da jurisdição do Tribunal Penal Internacional (artigo 93), bem como a cessão de atribuições típicas do Estado a organismos internacionais (artigo 150, 16), confere precedência na tramitação legislativa aos tratados sobre direitos humanos (artigo 164) e status supra-constitucional às normas iminentes desses tratados (artigo 93), que não podem ser revogados por meio de plebiscito que tenha por objetivo reformar a Constituição ou convocar nova assembleia constituinte (artigo 170).

Não constrange a constituição colombiana a atribuição legiferante do Parlamento a matérias em específico, mas não concede à Câmara de Representantes nenhum poder privativo, e, ao Senado da República, poucos: aprovar ou rejeitar as promoções militares, permitir o trânsito de tropas estrangeiras no território da República e autorizar o governo a fazer guerra. Ao Presidente da República cabe a direção das relações internacionais, a nomeação de agentes consulares e diplomáticos, a recepção de agentes estrangeiros, a celebração de tratados e convênios internacionais, a direção das Forças Armadas, a direção da guerra quando assim o queria, a promoção da segurança exterior da República, a declaração de guerra – com permissão do Senado – a debelação de agressão estrangeira – sem a necessidade de permissão do Senado. Uma lista de atribuições, vê-se, habitualmente concedida ao chefe do executivo nas repúblicas.

No que atine aos instrumentos de fiscalização política, encontra-se constitucionalizada a previsão, disposta a cada uma das câmaras, de sessões reservadas durante as sessões nas quais atendam os Ministros de Estado para atender a série de perguntas por parte dos parlamentares, a promoção da censura de Ministros, diretores de Departamentos Administrativos, presidentes de empresas públicas, a convocação dessas autoridades para que concorram às sessões (artigo 135). Às comissões permanentes, permite a convocação de vice-ministros, diretores de Departamentos Administrativos, do gerente do Banco da República, dos presidentes, diretores ou gerentes das entidades descentralizadas da ordem nacional, aos membros das comissões reguladoras e outros funcionários do executivo. A elas também concede poderes típicos de comissão parlamentar de inquérito, no Brasil, até mais largos: a possibilidade de que se peça às pessoas naturais ou jurídicas que atendam às sessões especiais declarações orais ou escritas sob juramento a respeito de fatos relacionados diretamente com as perguntas que lhes forem dirigidas. E, pela via da proibição, mitiga poderes do Congresso ao passo em que aumenta os do Presidente: veta, ao Congresso e a cada uma de suas câmaras exigir do governo informação sobre instruções em matéria diplomática ou sobre negociações de caráter reservado, conceder votos de aplauso a atos oficiais (artigo 136).

Digna de menção é a determinação do artigo 208: na primeira quinzena de cada legislatura, Ministros e diretores de Departamentos Administrativos, o gerente do Banco da República, presidentes, diretores ou gerentes das entidades da ordem nacional apresentarão ao Congresso relatórios sobre o estado dos assuntos adstritos às suas competências, neles devendo constar avanços obtidos até o momento, metas e reformas consideradas convenientes. Esses relatórios serão submetidos à aprovação congressional

e deverão ser sustentados oralmente por essas autoridades no parlamento durante o primeiro mês de legislatura.

A Guiana, ex-colônia britânica e sede da Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM), é uma república semi-presidencialista e possui distintas figuras de chefe de estado e chefe de governo, sendo o primeiro responsável perante o parlamento. No entanto, alguns dispositivos da carta constitucional daquele país não parecem se coadunar com uma prática efetiva de freios e contrapesos. O Presidente da República faz parte da Assembleia Nacional (Capítulo VI, 51) e tem a faculdade de se fazer presente nas suas sessões e de dirigi-la (67). Pode, ainda, encaminhar mensagens à Assembleia, que deverão ser lidas à primeira conveniência. Deve encaminhar, ainda, anualmente, relatório ao parlamento. Todavia, no exercício de suas funções, deve agir de acordo com o seu próprio julgamento, exceto quando a Constituição ou outra lei requeira agir de acordo com o conselho de outra pessoa ou autoridade (item 111). O Primeiro Ministro é o principal auxiliar do Presidente no exercício de suas funções (Capítulo X, 101, 2). Nenhuma menção é feita à divisão de competências em temas de política externa na constituição guianense.

A constituição do Paraguai atribui ao Legislativo o poder de aprovar ou rejeitar tratados internacionais, bem como de aprovar sua denúncia, fornece parâmetros para as relações internacionais do país, e expõe claramente a renúncia à guerra, exceto à de legítima defesa. De resto, o parlamento possui, reconhecidos constitucionalmente, poderes que lhes são comumente atribuídos na matéria (aprovar o recurso à guerra e a celebração de tratados de paz, aprovar a designação de representantes diplomáticos, etc.), e amplos poderes de supervisão do Poder Executivo: pedidos de informação (artigo 192), convocação de autoridades (artigo 193), voto de censura (artigo 194), comissões parlamentares de inquérito (195). Salta aos olhos a previsão (artigo 224) de que o Senado aprove a indicação presidencial dos diretores paraguaios de entidades binacionais.

O regime político peruano é presidencial, mas possui diversas instituições típicas do parlamentarismo²⁰⁷, como a existência de um Conselho de Ministros e de um Presidente do Conselho, que evocariam, respectivamente, as figuras do Gabinete e do Primeiro Ministro. Com eles, o sistema de “confiança” ao gabinete, à falta da qual seria dissolvido o Conselho e apresentada uma nova composição. Em tese, o sistema tornaria o Poder Executivo mais alinhado às expectativas parlamentares e, portanto, estar-se-ia assegurada a governabilidade e a supervisão do Legislativo sobre as atividades do Executivo.

A Assembleia Nacional peruana é unicameral e tem às mãos, como instrumentos de fiscalização, o dever de se pronunciar a respeito dos informes anuais que devem ser apresentados pelo Presidente da República, aprovar ou rejeitar tratados internacionais, fiscalizar os atos do Executivo, em gênero (artigo 118). Poderá, ainda, julgar o Presidente e vice-Presidente em caso de crimes contra a segurança do Estado, concussão, corrupção, peculato, enriquecimento ilícito, genocídio, tortura, desaparecimento forçado de pessoas, sequestro ou homicídio por razões políticas ou de consciência, excesso ou desvio de poder, por comoção de grave crise política interna. Prevê, ainda, um órgão fiscalizador de contas.

²⁰⁷ PRAELI, Francisco José Eguiguren. El Régimen presidencial “atenuado” en El Peru y su particular incidencia en las relaciones entre gobierno y congreso. CARBONELL, Miguel, CARPIZO, Jorge & ZOVATTO, Daniel (org.). *Tendencia Del Constitucionalismo en Iberoamerica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto internacional para la democracia y la asistencia electoral, Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo, Instituto iberoamericano de derecho constitucional. Serie Doctrina Jurídica. Nº 514. México, 2009, p. 357-

O largo título destinado pela constituição peruana ao procedimento de análise e interna-lização de tratados internacionais instrui os baldrames de política externa e celebração de acordos e submete à apreciação legislativa apenas aqueles tratados que se refiram a matérias territoriais ou de limites, que estabeleçam alianças políticas ou militares, que contenham compromissos de expedir, modificar ou derogar uma lei, que se refiram a direitos ou garantias estabelecidas na Constituição, que comprometam a política eco-nômica do Estado, que vinculem o Estado a compromissos de integração econômica ou a acordos comerciais, que atribuam competências próprias da ordem jurídica interna a organismo internacional ou supranacional, enfim, que comprometam o patrimônio natural. Não são possíveis de acolhida constitucional os tratados que cedam jurisdição soberana a instâncias de arbitragem internacional ou a controvérsias contratuais de índole comercial. A ratificação dos tratados poderá ocorrer após referendun popular.

A arquitetura constitucional peruana, que dá ocasião a um “presidencialismo atenuado”, ao contrário do que se poderia imaginar, não aumenta a capacidade de supervisão do parlamento. Reforça, ao invés de controlar, os poderes do Executivo. Em primeiro lugar, porque a dissolução do Conselho de Ministros não garante a reorientação política do go-verno, que seria o objetivo desse mecanismo, apenas a troca de indivíduos. Em segundo lugar porque o Presidente do Conselho não é figura política autônoma, independente, mas escolhida pelo Presidente da República e com funções assemelhadas às de um Chefe da Casa Civil: não lhe faz oposição política, não representa o parlamento. Assim também, os Ministros, sobre quem recai o julgamento político do parlamento, não detêm competências, senão representam a *longa manus* do Presidente, que, constitucionalmente, possui um rosário ampliado de atribuições ao passo que limitadas responsabi-lidade perante o Parlamento; de ver-se as hipóteses restritivas de julgamento político, que, ainda, deve ser referendada pela Corte Suprema daquele país. Finalmente, porque não existe alternância política durante a legislatura peruana. As eleições presidenciais e parlamentares ocorrem em um mesmo pleito, sem renovação parcial em seu curso. Obtida uma maioria parlamentar, dificulta-se o exercício de uma oposição²⁰⁸.

A antiga “colônia” neerlandesa do Suriname tem uma constituição que dispõe que todos os tratados internacionais devem passar pelo crivo da Assembleia, sendo do Presidente a direção das relações internacionais (artigo 101). O Presidente é responsável perante a Assembleia (artigo 90) e os Ministros, perante o Presidente (artigo 123). À Assembleia incumbe, com o auxílio de órgão a ser constituído por lei, a supervisão das contas públicas. A ela também devem ser submetidas, uma vez ao ano, tal com no Brasil, tais contas. A carta do Suriname não traz constitucionalizados mecanismos de fiscalização política da Assembleia em relação aos atos do poder Executivo.

A República Oriental do Uruguai possui um legislativo bicameral, responsável pela análise dos tratados internacionais pactuados pelo Presidente, e por outras tarefas que soem acorrer ao parlamento nesta seara (designar as forças armadas, decretar guerra ou aprovar a paz, permitir ou permitir a entrada e saída de tropas estrangeiras no país, negar ou conceder que tropas nacionais saiam do território nacional).

²⁰⁸ PRAELI, Francisco José Eguiguren. El Régimen presidencial “atenuado” en El Peru y su particular inci-dência em lãs relaciones entre gobierno y congreso. CARBONELL, Miguel, CARPIZO, Jorge & ZOVATTO, Daniel (org.). **Tendencia Del Constitucionalismo en Iberoamerica**. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto internacional para la democracia y la asistencia electoral, Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo, Instituto iberoamericano de derecho constitucional. Serie Doctrina Jurídica. Nº 514. México, 2009. P. 383

Nada obstante tratar-se o Uruguai de uma república presidencialista, também ele importou institutos parlamentaristas: possui um Conselho de Ministros (artigo 160), distinto dos titulares das pastas ministeriais, que terá competências atribuídas pelo Presidente da República e por esses Ministros, além de privativas, quais sejam, em regime de urgência, solicitar à Câmara projetos de lei ou modificações às leis anteriormente ditas (artigo 168, 7º); decretar a ruptura das relações com outras nações e, com prévia autorização legislativa, declarar guerra (artigo 168, 16); preparar e apresentar à Assembleia os projetos de lei orçamentária (artigo 168, 19); e, finalmente, delegar suas funções, por resolução, mantida a sua responsabilidade (artigo 168, 24).

Uma seção inteira da constituição nacional é voltada às relações entre o Executivo e o Legislativo e estabelece mecanismos de controle e governabilidade que, em tese, facilitariam a fiscalização congressual: quaisquer das casas parlamentares poderão julgar a gestão dos Ministros de Estado, propondo moção de censura aos atos administrativos, a qual deverá ser considerada em sessão conjunta. A desaprovação individual implicará na substituição de um dos Ministros; a coletiva, na dissolução do Conselho de Ministros. Uma vez mais, pelas mesmas razões avançadas por Præli em relação ao semi-presidencialismo peruano, o sistema uruguaio pode não reverter nos resultados esperados²⁰⁹.

Procedimento débil, a nosso sentir, consta no artigo 118 da constituição uruguaia. Ao permitir a todo tribuno o pedido de dados e informações aos Ministros de Estado, à Corte Suprema de Justiça, à Corte Eleitoral, ao Tribunal do Contencioso Administrativo e ao Tribunal de Contas, não se lhe fornece mecanismos de coerção que faça com que o pedido seja de fato atendido. Acaso as autoridades à frente desses órgãos não encaminhem os dados no tempo regulamentar, o parlamentar deverá solicitar o reenvio por intermédio do Presidente da respectiva casa parlamentar, restando a ele a decisão sobre o encaminhamento ou não (artigo 118). O artigo seguinte refere-se à convocação de autoridades e o artigo 120, às comissões parlamentares de inquérito. O artigo 168, 5º, determina que o Presidente da República, juntamente com os Ministros e o Conselho, deverá informar o Legislativo, ao se inaugurar as sessões ordinárias, sobre o Estado da República e as melhores e reformas que considere dignas de atenção.

Os artigos 152, 153, 154 e 155 da constituição da República Bolivariana da Venezuela dedicam-se às relações internacionais, seus princípios e objetivos, e à regra geral para a celebração de tratados internacionais: sua submissão ao congresso, antes da ratificação, exceto daqueles tratados que executam obrigações preexistentes, que se relacionem a atos ordinários em matérias de relações internacionais e que tratem do exercício das faculdades próprias do Executivo Nacional. Havendo, todavia, uma atribuição genérica de competência ao Executivo (artigo 236, 4, 5 e 6) para a direção as relações exteriores, a celebração e ratificação de tratados, convênios e acordos internacionais, a direção e o exercício do mando supremo das Forças Armadas, entendemos conferir-se oportunidade para que o Executivo possa desconsiderar a necessidade de submissão de tratados ao Legislativo em numerosas hipóteses, quiçá, todas que julgar conveniente.

O artigo 222 enumera como formas de controle político disponíveis ao congresso: as interpeleções, as investigações, as perguntas, as autorizações e aprovações parlamentares

²⁰⁹ CARPIZO, Tendências actuales del constitucionalismo latinoamericano. pp. 1-31. CARBONELL, Miguel, CARPIZO, Jorge & ZOVATTO, Daniel (org.). **Tendencia Del Constitucionalismo en Iberoamerica**. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto internacional para la democracia y la asistencia electoral, Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo, Instituto iberoamericano de derecho constitucional. Serie Doctrina Jurídica. Nº 514. México, 2009.

previstas mediante a Constituição e a lei, pelo qual se poderá declarar a responsabilidade de funcionários públicos quaisquer. Nenhuma menção a autoridades políticas.

Belize é membro da *Commonwealth of Nations* e, portanto, uma democracia parlamentar cujo chefe de estado é o monarca britânico, representado por um governador-geral. Possui, assim, como principal órgão executivo o Gabinete, liderado por um Primeiro-Ministro. Os instrumentos de governabilidade e supervisão política próprios do parlamentarismo estão previstos em sua constituição. O Senado tem poder de autorizar a ratificação de qualquer tratado pactuado pelo governo de Belize, aprovar o estabelecimento de nova base militar para operações de forças estrangeiras e aprovar a indicação de embaixadores (artigo 61 A, 2, b, c, d). Nenhuma outra regra procedimental de fiscalização é creditada.

A constituição da Costa Rica reserva à Assembleia Legislativa a prévia aprovação de tratados internacionais, para fins de sua ratificação, porém, exime de crivo congressual aqueles de menor escopo, derivados de atos internacionais previamente autorizados por ela. Votação qualificada é requerida para a aprovação de tratados que transfiram competências a um ordenamento jurídico comunitário (artigo 121, 4). Competências de praxe são-lhe atribuídas no tocante às Forças Armadas e à Defesa Nacional, à fiscalização orçamentária (artigo 121, 11) e ao julgamento do Presidente da República, vice-Presidente, membros dos Supremos Poderes e ministros diplomáticos (artigo 121, 9). Mensagem presidencial, escrita e enviada ao início de cada ano, relativa aos assuntos de governo e ao estado geral da República, juntamente com proposições (artigo 139, 4) é uma exigência, assim como o envio, quando requerido, de informações acerca de temas sob sua atribuição (artigo 140, 11); obrigação que também se estende aos Ministros de Estado (artigo 140, *caput*).

El Salvador não concede ao Parlamento todas as competências usuais nos grandes temas da formação e disposição das Forças Armadas e do julgamento de autoridades. Distribui às alçadas do Presidente e da Assembleia Legislativa os poderes hodiernos no que toca à negociação, aprovação e internalização dos tratados internacionais (artigos 144, 145, 146, 147, 148 e 149), à declaração de guerra e à ratificação da paz (artigo 131, 25), à fiscalização orçamentária (artigo 131, 8º), permissão ou negação do trânsito de tropas estrangeiras (artigo 131, 29). Outra república caribenha com regime presidencialista ancilado por institutos parlamentaristas, apesar de contar um Conselho de Ministros (artigo 167), o órgão ou os Ministros não são sujeitos a votos de confiança ou à retirada do voto de confiança, pelos quais se manteria ou se modificaria o Conselho. No entanto, são sujeitos à votação os relatórios de trabalho elaborados e encaminhados pelo Executivo, por intermédio de seus Ministros (artigo 131, 18º), os quais, por sua vez, são constitucionalmente responsáveis por atos sob sua jurisdição (artigo 171).

A constituição guatemalteca estabelece um regime presidencialista com um Conselho de Ministros de natureza pouco distinta, pelo qual se atribui ao congresso as competências de fiscalização orçamentária (artigo 171, b e d); declarar a guerra e aprovar ou rechaçar os tratados de paz (artigo 171, f); decretar a reparação a indenizações em caso de reclamação internacional, quando não se haja recorrido a arbitragem ou juízo internacional (artigo 171, k); de analisar os tratados internacionais que afetem as leis vigentes, que afetem o domínio da Nação, que estabeleçam união econômica ou política ou mecanismos criados para se alcançar fins regionais, que obriguem o Erário, que constituam compromisso para submeter qualquer assunto a decisão judicial ou arbitragem internacional, que contenham cláusula geral de arbitragem ou de submis-

são a jurisdição internacional e que nomeiem comissões de investigação em assuntos específicos da administração pública (artigo 171, *l*). Os tratados internacionais de direitos humanos internalizados terão estatura superior ao direito interno, à própria constituição (artigo 46). O capítulo dedicado às relações internacionais do Estado (Capítulo III, artigos 149 a 151) diz respeito aos princípios que deverão ser obedecidos, à prioridade conferida à criação de uma comunidade centro-americana e à diretriz de cooperação internacional. Como instrumento de fiscalização, as interpelações a Ministros (artigo 166), que serão feitas presencialmente, em sessão do Congresso. Mediante elas, os Ministros não poderão se ausentar do país, sequer escusar-se a responder perguntas quaisquer (artigo 167). O Presidente, o vice-Presidente e os magistrados da Corte de Constitucionalidade, Ministros e os vice-Ministros não são responsáveis perante o Parlamento, que somente terá a atribuição de declarar o cabimento ou o descabimento (artigo 165, *h*) de denúncia contra eles.

Honduras possui uma constituição com distribuições de poderes e com mecanismos políticos de fiscalização muito assemelhados aos do Brasil, exceto quanto aos tratados sob responsabilidade exclusiva do Poder Executivo, que independem de aprovação congressual.

Surpreendente é a constituição mexicana, que, em seu artigo 76, item I, é a única da América Latina a enunciar a existência de uma atribuição congressual específica de fiscalização da política exterior da nação, além de lhe conferir mais controle no processo de internalização de tratados internacionais:

Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I – Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

A constituição da Nicarágua, ao mesmo tempo em que inova em mencionar, no artigo 5, sua vinculação ao Direito Internacional Americano, um direito internacional nascido no sistema interamericano, peculiar, no artigo 10 exime a Nicarágua de reconhecer ou mesmo obrigar-se a tratados de que não seja parte contratante, o que significa um retrocesso, ao menos uma resistência, ao entendimento prevalecente acerca da cogência de tratados internacionais de direitos humanos e outras fontes de direito internacional. Quanto à internalização de tratados, permite ao congresso apenas uma análise geral e a conclusão do trâmite em sessenta dias, após os quais serão considerados aprovados, desde que legais. Embora exista a instituição do Conselho de Ministros, ela é presidida pelo Presidente da República. Atribuições usuais quanto à fiscalização orçamentária e disposição de tropas, nacionais e estrangeiras. Nenhuma previsão sobre a responsabilidade de autoridades perante o Parlamento, tampouco mecanismos de supervisão política, como os pedidos de informação e convocação de autoridades. Prevê-se o recebimento de informações anuais da lavra do Conselho Superior da Controladoria Geral da República, do Procurador de Defesa dos Direitos Humanos, do Fiscal Geral da República, do Superintendente de bancos e outras instituições financeiras e do Presidente do Banco Central, afora outras que forem requeridas. Nenhum esclarecimento quanto às autoridades sujeitas aos pedidos de informações, ou responsabilidade derivada do não atendimento a esses pedidos.

A constituição panamenha possui como único aspecto pitoresco, em relação às demais, o fato de não mencionar a quem incumbe a decisão sobre trânsito de tropas estrangeiras e disposição das tropas nacionais. Esse último aspecto se deve ao fato de que, desde 1989, em virtude de decisão do ditador Manuel Noriega, o país não tem Forças Armadas.

Antígua e Barbuda é uma monarquia constitucional parlamentar e membro da Commonwealth britânica, cujo Chefe de Estado é o soberano do Reino Unido. Como, desde a Declaração de Londres, havida no início do século XX, os membros da Commonwealth têm absoluta autonomia em suas políticas externas, é totalmente responsável por sua direção nos assuntos internacionais. Apesar disso, nenhuma menção ao tema é feita em sua Constituição, sequer aos mecanismos de relatórios periódicos, presença de autoridades no congresso, dever de informação, menos ainda à responsabilidade do parlamento em aprovar ou reprovar tratados internacionais ou o trânsito de tropas estrangeiras e a disposição de tropas nacionais. Resta apenas o mecanismo da “retirada do voto de confiança” em relação ao Conselho de Ministros a fórmula constitucionalizada de supervisão do Parlamento em relação ao Executivo. No mesmo sentido, a Constituição das Bahamas, de Barbados, Dominica, Granada, Jamaica, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago. A última, no entanto, impõe o direito a que os Ministros se façam presentes nas sessões parlamentares de quaisquer das Casas, assim como o das Casas de requererem sua presença.

A Constituição cubana tem de particular a aceitação da existência de uma diplomacia parlamentar, a ser exercida pela Assembleia Nacional (artigo 79), que não se relaciona com a internalização de tratados internacionais, o que é tarefa do Conselho de Estado e do Conselho de Ministros, tampouco se relaciona com a fiscalização da política externa. Trata-se das relações internacionais com seus congêneres, no sentido da promoção do internacionalismo do proletariado, um dos princípios da política externa cubana (artigo 12).

A constituição da República Dominicana não apenas envolve o parlamento no processo de internalização de atos internacionais, fazendo-o aprová-los ou desaprová-los, mas lhe confere poderes de fiscalização e prevê os mecanismos de pedido de informação, convocação de autoridades e prestação anual, pelo Presidente da República, de informações concernentes a todos os aspectos da República. Assim também a República do Haiti (artigos 98.3, 3, e 129.2 e 129.4, respectivamente).

4. A diplomacia parlamentar no Brasil

Podemos deduzir que a diplomacia parlamentar – entendida, de forma genérica, como o envolvimento do congresso nas questões de política externa – tem, por regra geral, nas constituições latino-americanas, algumas facetas: (1) a participação na internalização de atos internacionais; (2) a fiscalização dos atos de política externa; (3) a aprovação dos indicados pelo Presidente da República para chefiar missões diplomáticas e consulares internacionais; (4) a fiscalização orçamentária; (5) a participação na definição da guerra e da paz; (6) a disposição das forças armadas; (7) a definição sobre a entrada e trânsito de tropas estrangeiras; (8) a participação nas negociações internacionais; (9) o julgamento político das autoridades por seus atos de governo; (10) o julgamento de autoridades por crimes de responsabilidade; (11) a cooperação institucional internacional. Uma agenda positiva e abrangente que busque elevar o patamar de envolvimento do Congresso Nacional nas questões de política externa, portanto, talvez deva contemplar cada um desses aspectos.

Um dos artigos contemplados por esta edição, de autoria do Consultor Legislativo Tarciso Dal Maso Jardim, dedica-se à questão da internalização de atos internacionais, motivo por que não lhe duplicaremos esforços, senão registraremos a impressão de que a parcimônia do Poder Constituinte na redação sobre tratados deu azo a diversas interpretações colidentes a respeito de múltiplos aspectos práticos envolvendo o trâmite legislativo, ainda não pacificados. São exemplos o poder de emenda ou reserva a tratados internacionais, de emitir declarações interpretativas, de aperfeiçoar a versão do texto do acordo no idioma oficial nacional, encaminhado pela Casa Civil, em caso de ambiguidade ou obscuridade semântica, o processo de denúncia de tratado, o dever de submissão dos perdões de dívidas externas ao parlamento.

Como atos de fiscalização da política externa, percebemos nos mecanismos de pedido de informação, de audiência com Ministros e outras autoridades, nos votos de censura e de aplauso, na exigência de relatórios periódicos a serem encaminhados pelos chefes de pastas ministeriais – em alguns países, até mesmo pelo Presidente da República –, finalmente, na fiscalização orçamentária, as formas por excelência de que o Parlamento dispõe para cumprir essa que lhe é mais do que faculdade, porém, dever.

Sobre alguns desses instrumentos no constitucionalismo brasileiro, nós já nos referimos acima. Outros há que não se encontram constitucionalizados.

O art. 113 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, indicação é a proposição por meio da qual o deputado sugere a outro poder a adoção e a providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva; sugere a manifestação de uma ou mais comissões acerca de determinado assunto, visando à elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara. No Senado, por sua vez, as indicações não podem ser endereçadas a outro Poder (art. 224, do Regimento Interno do Senado Federal). Servem, apenas, para encaminhar sugestão de uma comissão ou de um senador para que o órgão competente da Casa efetue estudo ou tome providência com respeito ao assunto em pauta. O Projeto de Resolução do Senado 65/99 visava alterar o art. 224 para incluir como objeto de proposição sugestão de senador ou comissão a outro poder para adoção de providência, realização de ato administrativo ou de gestão, ou apresentação de projeto sobre assunto de sua iniciativa exclusiva, o que parece medida oportuna.

As indicações não são instrumentos aos quais os parlamentares recorram com muita frequência para assuntos de relações internacionais. De 1985 a 2002, por exemplo, as indicações do Senado pertinentes a temas de política externa foram somente seis, o que corresponde a menos de uma indicação a cada dois anos. A maioria dessas indicações sugere que determinada comissão do Congresso realize estudos sobre tema de interesse parlamentar.

Retornando aos instrumentos de fiscalização política constitucionalizados, tanto o Regimento Interno da Câmara quanto o do Senado preveem diversos tipos de requerimento. Em geral, são utilizados para solucionar questões práticas de plenário ou de votação. Entretanto, são três os tipos de requerimento que nos interessam:

- requerimentos de informação a Ministro de Estado, que, segundo o art. 115 do Regimento Interno da Câmara, “[...] deverão ser escritos e despachados no prazo de cinco sessões, pelo Presidente, ouvida a Mesa, e publicados com a respectiva decisão no Diário da Câmara dos Deputados”;
- convocação de Ministro de Estado perante o Plenário (art. 116);

- voto de regozijo ou louvor ou voto de censura, que somente versarão sobre acontecimentos internacionais, não a atos de governo.

Os requerimentos de louvor ou os votos de censura são importantes, pois sinalizam apreço ou repúdio parlamentar a determinado acontecimento internacional. De 1985 a 2002, os senadores apresentaram 27 votos de aplauso ou congratulações e 14 de repúdio. Normalmente, esses votos dizem respeito a posições adotadas por certos países e comportamento internacional de alguns governos, quando de encontro a ou ao encontro de ideais ou interesses dos parlamentares.

Em 2002 e 2003, foram apresentados apenas 7 requerimentos de voto de repúdio, ou de-sagravo, a atos internacionais, versando sobre assuntos diversos. Em 2003, o julgamento sumário, sem garantias de processo, de jornalistas cubanos e o subsequente assassinato desses indivíduos pelo regime de Castro foi tema que suscitou um dos mais veementes debates entre os senadores. O fato ganhou mais relevância devido à circunstância de que, à época, se aproximava a reunião da Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), ocasião na qual se esperava debater a censura ao Governo cubano devido às reiteradas violações aos direitos humanos.

O Brasil, que historicamente se nega a endossar essa censura, no âmbito da ONU, por entendê-la como crítica velada ao regime de Castro e ato desrespeitoso ao princípio da autodeterminação, decidiu manter o padrão de voto na CDH. O fato tornou-se ainda mais pitoresco por ter sido próximo à ascensão ao poder no Brasil, por vias democráticas e pacíficas, de governo de matiz esquerdista, o qual poderia exercer influência positiva sobre a esquerda latino-americana em prol da Democracia e dos direitos humanos.

Outro mecanismo interessante de influência na política internacional é a existência de comissões permanentes e temáticas, o que auxilia a formação de uma cultura parlamentar na área. A interdisciplinaridade dos temas internacionais e a porosidade da linha fronteira que divide os âmbitos doméstico e internacional permitem que assuntos com interface com as relações exteriores sejam tratados em diversas comissões.

Nos Estados Unidos, quatro são as comissões permanentes, em cada Casa Legislativa, que tratam de questões atinentes às relações exteriores: as tradicionais Comissões de Relações Exteriores, as Comissões de Assuntos Externos, as Comissões sobre Forças Armadas, as Comissões de Inteligência e as Comissões de Orçamento (*Appropriations Committees*) (tradução livre). As Comissões de Relações Exteriores e de Assuntos Externos, historicamente, ocuparam papel central no processo decisório congressual sobre política externa nas respectivas Casas Parlamentares. O engajamento legislativo no debate sobre a Guerra do Vietnã, no entanto, é considerado o último marco do reinado incontestado dessas comissões. Depois do episódio, ambas perderam prestígio, tendo sido preteridas em algumas ocasiões em favor do estabelecimento de painéis temáticos *ad hoc*, como quando da eclosão do escândalo “Irã-Contras”. A literatura atribui à polarização ideológica no âmbito dessas Comissões a responsabilidade pela paralisação de suas atividades e pela perda de importância por ambas sofrida. Soma-se a isso o fato de que os tratados exercem hoje papel menor na política externa norte-americana e que os recursos externos também diminuíram de maneira acelerada na década de 1980. Diante das Comissões de Orçamento, conforme visto, ambas possuem poderes diminutos para tornar efetivas suas opiniões em política externa, o que reduziu o interesse dos parlamentares por suas atividades.

Segundo o Regimento Interno do Senado Federal do Brasil, no art. 103, compete à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) emitir parecer sobre pro-

posições referentes a atos e relações internacionais (CF, art. 49, I). Cabe ao Ministério das Relações Exteriores se pronunciar sobre comércio exterior; indicação de nome para chefe de missão diplomática de caráter permanente em governos estrangeiros e organizações internacionais de que o Brasil faça parte (CF, art. 52, IV); requerimentos de voto de censura, aplauso ou semelhante, quando se refiram a acontecimentos ou atos públicos internacionais; Forças Armadas de terra, mar e ar – requisições militares, passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional, questões de fronteiras e limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo, declaração de guerra e celebração de paz (CF, art. 49, II); assuntos referentes à Organização das Nações Unidas e entidades internacionais de qualquer natureza; autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República se ausentarem do território nacional (CF, art. 49, III); outros assuntos correlatos.

Como prevê o Regimento Interno da Câmara dos Deputados do Brasil, é responsabilidade da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional zelar pelos seguintes temas (além dos que dizem respeito à defesa nacional): relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países, relações com entidades internacionais multilaterais e regionais; política externa brasileira, serviço exterior brasileiro; tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa; Direito Internacional Público, ordem jurídica internacional, nacionalidade, cidadania e naturalização, regime jurídico de estrangeiros, emigração e imigração; autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República se ausentarem do território nacional; litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra – além de outros temas relacionados as Forças Armadas e à política de defesa nacional.

Há, portanto, forte similaridade entre as competências das Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional de ambas as Casas do Congresso brasileiro. O Senado possui, porém, mais atribuições, pois é encarregado da sabatina dos indicados aos postos de embaixador, da autorização ao Presidente e ao Vice-Presidente para deixarem o território brasileiro e da autorização das operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios.

Quando as proposições legislativas guardam evidente interdisciplinaridade e correlação com as relações exteriores, a Mesa do Senado Federal e a da Câmara dos Deputados as distribuem para as Comissões de Relações Exteriores e as demais comissões temáticas afins. Assim, várias outras comissões podem vir a se tornar instâncias do processo decisório em relações exteriores.

A sabatina de indicações do Executivo para a chefia de missões diplomáticas e consulares constitui uma das prerrogativas principais da Comissão temática do Senado. A absoluta maioria das indicações tem sido aprovada sem grandes discussões, com exceção das indicações de Paulo Nogueira Batista para embaixador na ONU, em julho de 1987, de Fernando Antônio de Oliveira Santos Fontoura para embaixador na República Dominicana, em 1996, e de Itamar Franco para embaixador em Portugal, em 2003. Recentemente, utilizou-se foi utilizado o pedido de vistas em contestação ao procedimento adotado em comissão para a sabatina²¹⁰.

²¹⁰ A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) aprovou no dia 4 de março de 2010 parecer favorável à mensagem presidencial de indicação do ministro de segunda classe Flávio Hugo Lima Rocha Junior como primeiro embaixador brasileiro na Mauritània. A mensagem não chegou a ser colocado em

Paulo Nogueira Batista teve sua indicação rejeitada na primeira votação em sessão secreta no Senado por 20 votos contra, 15 a favor e duas abstenções. A acusação dos senadores contra Paulo Nogueira Batista, que na época era o Embaixador do Brasil no GATT, em Genebra, foi ressaltada por Aluizio Bezerra (PMDB-AC), que o acusou de não ter defendido os interesses nacionais durante a negociação do acordo nuclear Brasil-Alemanha e de ter, como presidente da Nuclebrás, permitido a evasão de cientistas brasileiros para o exterior.

No caso de Fernando Antônio de Oliveira Santos Fontoura, segundo reportagem do jornal O Globo, de 6 de dezembro de 1996, seu nome foi contestado pelo então Senador José Serra (PSDB-SP), que fez pronunciamento acusando-o de ter sido agente da repressão durante o regime militar, em 1971, quando trabalhava na Embaixada do Brasil em Santiago do Chile. Após essa denúncia, a votação foi suspensa e o então Presidente da Comissão de Relações exteriores, Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), retirou o assunto da pauta do Senado. Com isso, para que houvesse nova votação, o Presidente Fernando Henrique teve que rerepresentar a indicação, a qual foi então aceita.

O Senador Jéferson Perez manifestou, à época do impasse da indicação de Fernando Santos Fontoura, a opinião de que o Senado deveria apenas referendar as indicações políticas de embaixadores, não havendo sentido na sabatina de diplomatas de carreira. O Senador chamou atenção para o fato de que, atualmente, é muito pequena a frequência de indicações políticas de embaixadores, tendo a sabatina se tornado nada além de mero procedimento chancelador. Nos Estados Unidos, é usual obstar a aprovação de indicações para a titularidade das embaixadas. Os motivos são os mais diversos: desaprovação das qualificações do indicado para o cargo em questão, mero revanchismo político ou, ainda, pessoal, dentre outros.

Outra comissão no Congresso Nacional que trata de assuntos de política externa é a Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, comissão mista permanente. Foi estabelecida por meio da Resolução do Congresso Nacional nº1, de 1996, sendo integrada por dezesseis membros titulares e igual número de suplentes, com representação paritária da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A Comissão possui as seguintes atribuições: apresentar relatório sobre todas as matérias de interesse do Mercosul a serem submetidas ao Congresso Nacional; emitir relatório circunstanciado sobre as informações encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, retratando a evolução do Mercado Comum, conforme disposto no art. 24 do Tratado de Assunção; apresentar, à deliberação da Comissão Parlamentar do Mercosul, proposições que devam, nos termos do disposto no art. 26 do Protocolo de Ouro Preto, constituir recomendações ao Conselho do Mercado Comum.

Além do disposto nos artigos anteriores, para providências necessárias perante a autoridade competente, a Representação Brasileira na Comissão Parlamentar do Mercosul deverá acompanhar, nos órgãos do Poder Executivo, todas as providências por eles adotadas que possam, direta ou indiretamente ser de interesse do Mercosul (art. 3).

O protocolo de Ouro Preto, na Seção IV, dispõe sobre a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, prevendo que ela deverá ser integrada por igual número de representantes

votação anteriormente agendada, em razão de um pedido de vistas do senador Fernando Collor (PTB-AL), que o justificou por não haver encontrado, no documento de indicação do novo Embaixador, a assinatura do ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, senão a assinatura eletrônica. <http://www.senado.gov.br/noticias/vernoticia.aspx?codNoticia=99768&codAplicativo=2>.

dos Estados-Parte; que seus integrantes serão designados pelos parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos, e que encaminhará recomendações ao Conselho do Mercado Comum. Ademais, determina que a Comissão Parlamentar Conjunta procure acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados-Parte para pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no art. 2º desse Protocolo. Da mesma forma, coadjuvará na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração.

Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão o exame de temas prioritários. As matérias referentes a assuntos do Mercosul passíveis de apreciação pelo Congresso Nacional são encaminhadas preliminarmente à Representação antes de enviadas às comissões competentes da Câmara ou do Senado. A Representação dispõe de quinze dias para emitir relatório, que poderá ser utilizado por outras comissões como subsídio para estudo e formulação de parecer.

O papel da Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul não é, portanto, de apreciação formal de tratados internacionais, como ocorre com as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e do Senado. Exerce, diferentemente, trabalho de acompanhamento da evolução do Mercosul, servindo como ponto de referência e informação para as outras comissões e para os parlamentares no que diz respeito a temas atinentes ao Bloco Regional. A Representação Brasileira também exerce a função de levar ao conhecimento dos outros parlamentos do Mercosul questões de interesse brasileiro, por ocasião das reuniões da Comissão Parlamentar do Mercosul.

A Comissão Parlamentar do Mercosul, integrada por dezesseis parlamentares de cada país-membro, exerce as seguintes atribuições: acompanhar o processo de integração e informar os Congressos Nacionais; emitir recomendações sobre a condução do processo de formação do Mercosul; acelerar os procedimentos internos para garantir a inclusão na legislação doméstica dos acordos subscritos no âmbito do Mercosul; relacionar-se com o parlamento de terceiros países e desenvolver as ações necessárias para a futura instalação do Parlamento do Mercosul.

A Representação exerce, ainda, importante papel no que se refere à inclusão na legislação nacional das decisões tomadas no âmbito do Mercosul, procedimento que, embora fundamental e basilar para a evolução do Bloco, enfrenta diversos obstáculos nos países-membros, o que gera atraso na entrada em vigor de normas de relevância. Reflete, também, no Parlamento, pressões recebidas da sociedade com respeito à aprovação ou não de determinada legislação do Mercado Comum do Sul.

Embora o Parlamento tenha poderes amplos de fiscalização orçamentária – quanto à legalidade, à economicidade, e mesmo à legitimidade do gasto público²¹¹ –, por programa e por ação, chegando a detalhes, como os elementos de despesa, ele se encontra vinculado à descrição de programas e de gastos oferecida pelo Poder Executivo na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ocorre que, não raro, aquele Poder apresenta ao Parlamento programas de gasto por Ministério sem escopo claro, muitas das vezes sugerindo interposição e duplicação de esforços, quando não a existência de “programas fictícios”. O Parlamento tem, nesses casos, a prerrogativa de emenda parlamentar de texto, exigindo, da parte do Poder Executivo, esclarecimento e maiores detalhamentos a respeito de cada programa.

²¹¹ NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. Tributo, gasto público e desigualdade social. Jusnavigandi. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4903>

Como ocorre no caso do orçamento anual de muitos Ministérios, o do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do ano de 2010, por exemplo, não apresenta ao crivo congressional, tampouco ao público, linhas de ação precisas, indo ao encontro dos vícios que apresentamos no parágrafo anterior²¹².

Valores previstos no PLOA 2010 para o órgão: Ministério das Relações Exteriores

Programa (Cod/Desc)	PL	Ciclo Setorial	Ciclo Geral	Autógrafo
0089 – PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	200.300.535	200.300.535	200.300.535	200.300.535
0355 – PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES	25.000.000	25.000.000	25.000.000	25.000.000
0682 – DIFUSÃO DA CULTURA E DA IMAGEM DO BRASIL NO EXTERIOR	40.000.000	40.000.000	40.000.000	40.000.000
0683 – GESTÃO DA POLÍTICA EXTERNA	139.167.628	140.267.628	140.267.628	140.267.628
0685 – ENSINO PROFISSIONAL DIPLOMÁTICO	5.120.000	5.120.000	5.120.000	5.120.000
0750 – APOIO ADMINISTRATIVO	1.045.753.869	1.044.253.869	1.044.253.869	1.044.253.869
1264 – RELAÇÕES E NEGOCIAÇÕES DO BRASIL NO EXTERIOR E ATENDIMENTO CONSULAR	673.080.000	673.080.000	673.080.000	673.080.000
1279 – ANÁLISE E DIFUSÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	17.848.584	17.848.584	17.848.584	17.848.584
TOTAL	2.146.270.616	2.145.870.616	2.145.870.616	2.145.870.616

Fonte: Siga Brasil. Senado Federal.

No que se refere à guerra e à paz, os poderes do Parlamento são mais restritos se comparados aos do congresso americano. A ele, segundo o art. 49, incisos II e IV, Constituição Federal, respectivamente, “[...] autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente [...]” e “[...] aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas”.

Ainda no caso brasileiro, pela letra do art. 48, inciso III, Constituição, cumpre ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre a fixação e a modificação do efetivo das Forças Armadas, entendida esta como a junção da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. A declaração de guerra passa a ter feições de ato complexo, dependente da convergência de vontades do Presidente e do Congresso para realizar-se.

²¹² Base de dados do Senado Federal: <http://www8.senado.gov.br/businessobjects/enterprise115/desktop-launch/siga/abreSiga.do?docId=3172214&kind=Webi>

O convite realizado a parlamentares para integrarem delegações nacionais em negociações internacionais são comuns em ambos os Países; porém, menos frequentes do que o desejado pelos parlamentares nos dois casos. Nos Estados Unidos, surgiu com as negociações do tratado de paz com a Grã-Bretanha²¹³. A assiduidade desses convites varia segundo as convicções dos diferentes Presidentes sobre a conveniência dessa participação e os assuntos em pauta. Woodrow Wilson negou-se a convidar membros do Congresso para participarem da negociação da Conferência de Paz de Paris, o que ajudou o rechaço congressual ao Tratado de Versailles²¹⁴. Com o chamado ressurgimento do ativismo congressual em matéria de política externa, os parlamentares têm demandado mais participação em negociações internacionais, em ambos os Países. No Brasil, o tema gerou reflexões e, no Senado, foi apresentado o Projeto de Lei nº 189, de 2003, que, entre outras coisas, prevê o acompanhamento, por parte do Congresso, das negociações comerciais internacionais, o que poderia abrir entendimento para uma efetiva participação presencial, sem direito a voz e voto, em tais arranjos.

A despeito das possibilidades que se descortinam, a atitude do Congresso Brasileiro na matéria comercial tem sido, segundo opinião de Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos, expressa no estudo intitulado “Brazilian Congress and Foreign Trade Policy” (1998), não apenas delegar poderes ao Executivo para assuntos de política de comércio exterior, mas simplesmente abdicar de sua autoridade na matéria²¹⁵.

Lima e Santos contemporizam, ao defender que política externa e, principalmente, política de comércio exterior são objeto de delegação natural dos parlamentos, por três razões principais: trata-se de assunto suscetível a pressões distributivas, porquanto setores diversos possuem interesses conflitantes; é complexo, pois envolve conhecimentos especializados nem sempre dominados pelos parlamentares (relativos a câmbio, balança comercial, taxas de juros, dentre outros); garante estabilidade às decisões, dado que o Congresso, por ser entidade cujos membros representam interesses divergentes, tem mais probabilidade de procurar modificar ou anular decisões de política externa que podem prejudicar interesses de determinadas bases eleitorais²¹⁶.

Esses autores destacam o fato de que, historicamente, o Executivo tem se fortalecido como tomador de decisão unitária com respeito a questões de comércio exterior. Argumentam que o Legislativo passou de uma posição na qual constitucionalmente delegava poderes ao Executivo para assuntos de política externa – como na época em que vigorava a política de substituição de importações – a uma posição em que abdica de qualquer tipo de envolvimento. Argumentam, ainda, que as decisões que promoveram a liberalização da economia brasileira nos anos noventa foram elaboradas e levadas a cabo sem consulta prévia ao Poder Legislativo²¹⁷.

Segundo o modelo desenvolvido por Maria Regina e Fabiano Santos, a renúncia da autoridade do Congresso em favor do Executivo em questões de política externa produz três relevantes efeitos: promoção de políticas distantes do que seria o ponto ideal para o legislador médio; instabilidade das decisões, devido a pressões intraburo-

²¹³ LINDSAY, James M. Congress and the Politics of U.S foreign policy. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 122.

²¹⁴ Idem.

²¹⁵ LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. Brazilian Congress and foreign trade policy. In: Meeting of the Latin American Studies Association, 21, 1998, Chicago, Illinois. [Abstract& S. I.: s. n., 1998?]. Disponível em: <http://168.96.200.17/as/libros/lasa98/soares_santos.pdl 2003>. Último acesso em: 1º de abril de 2010.

²¹⁶ Idem.

²¹⁷ Idem.

cráticas; favorecimento de grupos e setores específicos, à revelia de qualquer controle da sociedade²¹⁸.

A reforma do processo decisório de política de comércio exterior no Brasil, de acordo com tais autores, seria extremamente benéfica, pois desenharia uma forma mais eficiente de delegação de poderes do Legislativo para o Executivo. Afinal, argumentam, as decisões governamentais que possuem o apoio do Legislativo têm mais credibilidade que as produzidas sem consulta às instituições representativas²¹⁹. Pode-se ainda supor que, na hipótese, serão essas políticas desenhadas com mais atenção às demandas plurais, porquanto destacada será, legal e politicamente, a fonte originária do poder de legislar.

Os parlamentares já vêm adotando iniciativas para alterar esse quadro. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 52, apresentada em 29 de novembro de 2001 pelo então Senador Roberto Requião (PMDB-PR), a qual hoje se encontra em tramitação no Senado, constitui avanço significativo na reforma do processo decisório de política de comércio exterior brasileiro. Caso essa PEC seja aprovada pelo Legislativo, conferirá poderes constitucionais ao Congresso para acompanhar todo o processo de negociação de acordos internacionais que tratem de comércio internacional.

A PEC nº 52, como se pode observar em sua justificativa, é inspirada na legislação norte-americana, pela qual o Executivo dos EUA fica obrigado a consultar o Congresso antes de iniciar qualquer tipo de negociação comercial com outros países. Essa Lei determina também que a Presidência dos EUA submeta relatórios permanentes sobre o andamento dessas negociações, desde seu princípio, e confere ao Legislativo a faculdade de requerer ao Executivo que ele proceda a estudos sobre possíveis impactos que resultem desses acordos comerciais sobre os diversos setores da economia do País.

Quanto à PEC nº 345, de 2001, apresentada pelo então Deputado Aloizio Mercadante (PT-SP), esta possui objetivo similar à proposta do Senador Roberto Requião: alterar o processo decisório em política externa, em especial no que diz respeito a acordos comerciais, propiciando ao Legislativo papel mais ativo e mais capacidade de influência.

Além disso, encontram-se PEC nº 18, de 2003, que autoriza o Presidente da República a negociar acordos internacionais que impliquem redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual; PEC nº 20, de 2003, que dispõe sobre a aprovação dos negociadores de atos internacionais multilaterais que acarretem redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual; e PEC nº 34, de 2003, que impõe o dever do Executivo de dar conhecimento ao Congresso Nacional, de maneira prévia, de tratados, convenções e atos internacionais em negociação pelo Presidente da República.

Tramita ainda PEC nº 70, de 2003, que visa estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociação de tratados, acordos e atos internacionais; PEC nº 165, de 2003, que objetiva criar critérios para eleição de candidatos para mandato eletivo em organização supranacional, cujos parlamentares terão competência para celebrar

²¹⁸ Idem.

²¹⁹ Idem.

tratado e aprovar leis supranacionais; e PEC nº 223, de 2003, que inclui no rol de competências exclusivas do Congresso Nacional a autorização para operações financeiras garantidas pela União, tirando a tarefa da lista de competências privativas do Senado Federal, pelo art. 52 da Constituição.

O julgamento político do governo existente no parlamentarismo e, como arremedo, no semi-presidencialismo, inexistente no sistema presidencialista puro, como é o caso brasileiro. Esse julgamento traz por vantagem a demonstração inequívoca, após uma análise sistemática, do alinhamento ou não e, portanto, da existência ou não de compromisso e anuência por parte do parlamento, no caso em apreço, à linha de política externa e ação administrativo-governamental nessa seara. Aproximar-se-iam desse julgamento os votos de censura ou louvor a atos de governo e a aprovação dos relatórios anuais que os Ministérios, dentre eles, a Chancelaria, encaminhariam ao Congresso. Igualmente, a aprovação de um relatório presidencial anual sobre o estado da nação, a ser apresentado ao parlamento.

Finalmente, quanto à cooperação institucional internacional, a prática moderna nos parlamentos do mundo é a instituição de grupos binacionais. O Senado espanhol conta com o Grupo de Amizade do Senado da Espanha e do Senado da Itália, com o Grupo de Amizade Espanha-França, com o Grupo de Amizade Espanha-Marrocos e com o Grupo de Amizade Espanha-Chile. No âmbito da Assembleia Nacional Francesa, existem, dentre outros, o Grupo de Amizade França-México. O Congresso peruano possui 25 Ligas Parlamentares, com mandato para o período de 2001 a 2006, que visam à cooperação com países de todos os quadrantes do globo. A Câmara dos Deputados mexicana possui grupos de amizade com Alemanha, França e Espanha e sua homóloga norte-americana conta com um Brazilian Caucus (Grupo Brasileiro, conforme jargão da Embaixada dos Estados Unidos no Brasil)²²⁰.

O objetivo desses Grupos, também denominados Grupos de Amizade Binacionais e Ligas Parlamentares, é o de, à luz da harmonia entre os poderes constituídos, trazer a debate as relações bilaterais e a política externa avançadas, de ordinário e precipuamente, pelos Poderes Executivos. Dessa dialética entre os Poderes, espera-se a síntese de política externa de mais legitimidade, mais adequada às necessidades e às expectativas esboçadas, mais eficaz, porque enriquecida com a experiência dos parlamentares. No Brasil, essa prática também se encontra bastante difundida. Cinquenta e um grupos parlamentares foram criados por resolução da Câmara dos Deputados e outros seis por resolução do Senado Federal²²¹.

A existência de grupos parlamentares, todavia, ressurte-se, no Brasil, da falta de disciplina unificada acerca da criação e do funcionamento dessas entidades, o que se reflete, dentre outras coisas, na inexistência de acompanhamento detido dos trabalhos e na memória institucional falha e espasmódica sobre os resultados de suas reuniões e sobre a forma como contribuem para o estreitamento das relações bilaterais. Essa dispersão certamente pode comprometer a capacidade dessas comissões de fornecer subsídios ao processo decisório nas relações exteriores.

Os grupos parlamentares são constituídos por resolução de uma das Casas. Pode constar das resoluções ou dos estatutos deles a forma de composição (se apenas de senadores, se apenas de deputados ou se de senadores e deputados que a eles aderirem). Como

²²⁰ BRASIL. Senado Federal. SF. Banco de dados. Disponível em <http://www.senado.gov.br/>

²²¹ BRASIL. Senado Federal. SF. Banco de dados. Disponível em <http://www.senado.gov.br/>

inexiste consenso de ambas as Casas sobre a forma de composição dos grupos parlamentares, comum é que existam, nelas, grupos com o mesmo objeto temático (por exemplo, dois grupos parlamentares Brasil-Canadá: um no Senado e outro na Câmara dos Deputados) que permitam a adesão de parlamentares da outra Casa. Há, assim, duplicidade de trabalhos e esforços, o que compromete a qualificação do debate e pode gerar confusão nos parceiros internacionais do Brasil acerca do funcionamento do Legislativo e do seu pensamento sobre as relações bilaterais²²².

Tal é o caso do Grupo Parlamentar Brasil-Canadá, existente em ambas as Casas e composto, nos dois casos, por senadores e deputados. No Senado, o grupo surgiu em 2002, a partir do Plano de Ação para o Revigoramento das Relações Bilaterais, documento proposto pelo Canadá para o estreitamento de laços entre os dois países; o segundo, da Câmara dos Deputados, foi criado ainda em 1990 e não tem vinculação aparente com decisão bilateral por parte dos Parlamentos dos respectivos Países²²³.

Para conferir unicidade aos esforços legislativos na constituição dessas comissões parlamentares, necessária seria a previsão ou a prática de criação dessas comissões por Resolução do Congresso Nacional. A criação de Regimento Unificado poderá vir a sanar os problemas relatados, bem como a definir a intensidade dos trabalhos do grupo, as relações entre eles, as Comissões de Relações Exteriores com o Ministério das Relações Exteriores, tornando os esforços mais eficientes, porque pragmaticamente direcionados.

A diplomacia pessoal, por sua vez, é a individualmente entabulada por parlamentares, por iniciativa pessoal, particularmente motivados ou envolvidos em assuntos internacionais. Nos Estados Unidos, essa atividade gerou polêmicas quando o Porta-Voz da Casa Civil Jim Wright lançou campanha pessoal de negociação com oficiais nicaraguenses para discutir questões de segurança na América Central. Wright chegou a encontrar-se com o Presidente Daniel Ortega. O Congresso propôs que Wright fosse julgado com base no Ato Logan, que proíbe a cidadão americano conduzir negociações com potências estrangeiras sem permissão do Governo norte-americano²²⁴. Os casos de diplomacia pessoal realizada por parlamentar são raros nos Estados Unidos. Não constam exemplos no Brasil do exercício dessa modalidade de diplomacia²²⁵.

Outra forma de influência do parlamento nas relações exteriores, mas que não se enquadra na categoria “diplomacia parlamentar”, por não se referir a contato direto entre parlamentos e negociadores internacionais, é a consulta entre o Executivo e o Legislativo. Tal como no caso dos convites a parlamentares para participação em delegações de negociação internacional, as consultas do Executivo ao Legislativo não seguem padrão de frequência. Como não há pressão marcante da opinião pública e parlamentar sobre o Presidente para que agregue os tribunos nessas negociações, o convite depende da vontade do Presidente, do entendimento subjetivo das vantagens dessa participação, da sensibilidade das matérias e do momento político. Truman, por exemplo, consultou o Parlamento nas negociações da Carta das Nações Unidas, do Plano Marshall e do Tratado da Organização do Tratado do Atlântico-Norte, mas não o fez no caso das crises no Azerbaijão, em Berlim e da Guerra da Coreia²²⁶.

²²² Idem.

²²³ Ibidem.

²²⁴ LINDSAY, James M. Congress and the Politics of U.S. foreign policy. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 120.

²²⁵ BRASIL. Senado Federal. SF. Banco de dados. Disponível em <http://www.senado.gov.br/>.

²²⁶ LINDSAY, p. 127.

5. O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores: a inspiração do constitucionalismo regional para o aperfeiçoamento dos instrumentos de fiscalização

Uma das fortes tendências do constitucionalismo internacional, conforme visto na parte introdutória deste estudo, é atribuir ao Parlamento mecanismos cada vez mais numerosos de controle dos atos de política externa. A opinião pública tem, paulatinamente, se assenhoreado do tema, feito reverberar opiniões e críticas a respeito dos casos que lhe são dados a saber, polêmicos ou mesmo rumorosos, e, assim, pressionado governo e parlamento, em intensidades variáveis, na direção considerada a mais correta e justa. A tendência é que essa aproximação seja aprofundada e que a política externa se configure em mais um palco de pressão popular. Natural que assim seja, já é próprio da densificação das relações diplomáticas a afetação, ou a percepção dessa afetação, das negociações no cotidiano do povo, agora mais perceptivo aos motivos que engendraram tal ou qual mudança, benfazeja ou maléfica, e mais cioso do seu poder de influência.

Exceto pela constituição cubana, não identificamos nenhuma carta latino-americana onde inexista a determinação de fiscalização dos atos do Executivo pelo Legislativo. Algumas cartas constitucionalizam mais instrumentos de fiscalização política, outras apresentam mecanismos inovadores. A algumas são dirigidas críticas, registradas pela literatura consultada, quanto à eficácia de suas ferramentas de fiscalização.

Ao cotejarmos os meios de fiscalização dispostos nas constituições latino-americanas e estaduniense com aqueles determinados pela normativa brasileira (constituição e regimento interno das duas casas parlamentares), notamos algumas compatibilidades e muitas lacunas. Alguns desses meios de controle, inexistentes no Brasil, sem alterar seu sistema presidencialista puro, poderiam inspirar a mudança legislativa no sentido da promoção da eficácia da supervisão (de legalidade, legitimidade e economicidade) dos atos de política exterior. Em outros momentos, disposições constantes nas cartas daqueles países elucidam, esclarecem ou mesmo elevam o tom de importância da fiscalização congressual nessa seara. Tanto os novos aparatos de fiscalização, quanto as novas redações constitucionais são promissoras na busca pelo aprimoramento normativo. Compendiamos:

1. a previsão constitucional, tal como o faz a Carta mexicana, do poder de o Congresso analisar e fiscalizar a política exterior desenvolvida pelo Poder Executivo Federal;
2. no mesmo sentido de marcar e promover a cultura institucional da diplomacia parlamentar, a disposição constitucional, a exemplo de Cuba, que prevê essa "modalidade" de diplomacia, a ser exercida pelo Parlamento;
3. uma disciplina mais detalhada sobre as regras de internalização de tratados internacionais, à exemplo da constituição chilena, de forma a dirimir dúvidas com relação, entre outras coisas, ao direito do parlamento de apresentar reservas, ao dever do Executivo de lhe submeter tratados para denúncia, à obrigação também daquele poder de remeter à análise congressual atos unilaterais de política externa, como perdões de dívida externa, que, se a rigor não são tratados-contratos (não impõem obrigações sinalagmáticas), não deixam de ser atos de política externa que envolvem o Erário;

4. formas de o Legislativo se manifestar sobre os atos de governo, marcando o alinhamento ou a divergência da maioria parlamentar à política externa, seja por votos de censura ou aplauso a ato de política nacional como um todo – de política externa, no particular –, seja pela imposição constitucional ao Presidente a República e aos Ministros de apresentarem, anualmente, relatórios, respectivamente, sobre o estado da nação e a gestão de suas pastas, a serem submetidos a aprovação congressual;
5. meios pelos quais o Legislativo participaria de negociações internacionais, na qualidade de ouvinte;
6. a submissão de diretores brasileiros de entidade governamentais binacionais à aprovação senatorial, tal como ocorre no caso dos indicados pelo Presidente da República para chefiar missões consulares e diplomáticas, como já o admite a Carta Constitucional do Paraguai;
7. a obrigação de que as respostas aos pedidos de informação encaminhados às autoridades pelos parlamentares sejam dispostas ao público, salvas as informações de caráter sigiloso, como forma de lhes promover a participação e fiscalização democrática, também como meio de prestar contas sobre os debates parlamentares ensejados sobre a matéria em questão;
8. criação de estatuto que regesse todos os grupos parlamentares, de forma a evitar a duplicidade de trabalhos e a pulverização de esforços, facilitando o aprendizado institucional;
9. maior assertividade na fiscalização orçamentária.

De resto, o Parlamento Brasileiro já conta com um manancial de competências suficientes para, ciosamente acionados, cumprir seu destino institucional. Evoquemos à lembrança a primeira legislatura do Império brasileiro, tão desprovida de atribuições constitucionais na área internacional, de início, porém, insuspeitamente ativa e irresignada aos ditames do Executivo²²⁷ a ponto de, mais por sua demanda persistente, em oposição ao leonino sistema de tratados a que o Brasil se submeteu para negociar sua independência, do que pela mera importação e mimetismo de institutos internacionais, ter conquistado o que hoje parece ser a mais banal de suas atribuições: o poder de aprovação ou rejeição a atos internacionais.

O Parlamento brasileiro nasceu sob o signo do protagonismo na área internacional, em uma época desafiada pelas circunstâncias, na qual abundaram as guerras fronteiriças e no Prata, os avanços das potências estrangeiras no sentido de intervir no sistema interamericano de nações, e no qual se necessitava afirmar a jovem nação perante o sistema internacional. Uma época de efervescência cívica e criativa, na qual tribunos conceberam verdadeiras teorias de política e de política externa e, independentemente de sua filiação partidária, mostraram-se dispostos a não aceitar passivamente decisões autocráticas do Poder Imperial julgadas deletérias para os objetivos nacionais, mesmo quando o único poder constitucional e formal que lhes cabia na matéria fosse o das ideias. A instituição parlamentar não pode, assim, olvidar a majestade de seu passado e a grandiosidade de sua missão e busca corretamente, em nosso julgamento, a afirmação e o enriquecimento de sua missão histórica.

²²⁷ CERVO, Amado Luiz. O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889). Editora Universidade de Brasília. Coleção Temas Brasileiros. 1981, p. 7.

Bibliografia

BOROWIAK, Graig. **Democratic Accountability: Lessons from the Federalists and Anti-Federalists**. http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/8/7/4/5/pages_87455/p87455-1.php.

BLIX, Hans. **Desarmando o Iraque: Inspeção ou invasão?** A Girafa. 2004.

CAMERON, Maxwell A. & TOMLIN, Brian W. **The Making of NAFTA: how the deal was done**. Cornell University Press. Ithaca and London. 2002.

CARBONELL, Miguel, CARPIZO, Jorge & ZOVATTO, Daniel (org.). **Tendencia Del Constitucionalismo en Iberoamerica**. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto internacional para la democracia y la asistencia electoral, Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo, Instituto iberoamericano de derecho constitucional. Serie Doctrina Jurídica. N° 514. México, 2009.

CERVO, Amado Luiz. **O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)**. Editora Universidade de Brasília. Coleção Temas Brasileiros. 1981, p. 7.

Common Ground: a practical guide to the Commonwealth. <http://www.commonwealthfoundation.com/LinkClick.aspx?fileticket=o5SikTcrrQg%3d&tabid=326>.

DIPPEL, Horst. **História do Constitucionalismo Moderno**. Novas Perspectivas. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa. 2007, p. 9.

DIPPEL, Horst. **O surgimento do constitucionalismo moderno e as primeiras constituições latino-americanas**. Notícia do Direito Brasileiro. Universidade de Brasília. Faculdade de Direito. Nova Série. N 13. 2006. Brasília. ISSN 1516-912X, pp. 63 e 64.

FISHER, Louis. **Foreign Policy Powers of the President and Congress**. Annals, AAPSS, 499, September 1988, pp. 148-159.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. Brazilian Congress and foreign trade policy. In: Meeting of the Latin American Studies Association, 21, 1998, Chicago, Illinois. [Abstract... S. l.: s. n., 1998?]. Disponível em: <http://168.96.200.17/as/libros/lasa98/soares_santos.pdf 2003>. Último acesso em: 1º de abril de 2010.

LINDSAY, James M. **Congress and the Politics of U.S foreign policy**. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 127.

ROYO, Javier Pérez. **Influencia del oconstitucionalismo español en el constitucionalismo iberoamericano**, pp. 419-430.

OLIVETTI, Nino. PROCESSO LEGISLATIVO. Apud BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de Política**. 7 Ed., V. 2. Brasília: Ed. UnB, 1995, p. 996.

PRAELI, Francisco José Eguiguren. El Régimen presidencial "atenuado" en El Peru y su particular incidência em las relaciones entre gobierno y congreso. CARBONELL, Miguel, CARPIZO, Jorge & ZOVATTO, Daniel (org.). **Tendencia Del Constitucionalismo en Iberoamerica**. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto internacional para la democracia y la asistencia electoral, Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo, Instituto iberoamericano de derecho constitucional. Serie Doctrina Jurídica. N° 514. México, 2009, p. 383.

VEJA. O General ainda resiste. Outubro de 1962. <http://veja.abril.com.br/historia/crise-dos-misseis/franca-referendo-de-gaulle.shtml>. BOUTILLIER, Clément & HAMMER, Michael. **Un Président Irresponsable?** http://www.oneworldtrust.org/index.php?searchword=Un+president+irresponsable&ordering=&searchphrase=all&option=com_search

WOLFER, Thiago & Jesus, Viviane de. Diplomacia Cidadã e a contribuição de Edward Azar. BRIGAGÃO, Clóvis & MELLO, Valerie de Campos (Orgs.). **Diplomacia Cidadã: Panorama Brasileiro de Prevenção de Conflitos Internacionais**. Gramma. 2006, p. 247.

WREN, Claire. **Parliament, Accountability and Foreign Policy in the UK**. <http://www.greenleaf-publishing.com/content/pdfs/af08wren.pdf>.

CONSEQUÊNCIAS DO DIREITO BRASILEIRO PARA O EMPREENDEDORISMO

FLÁVIA SANTINONI VERA*

Mestre e Doutora em Direito pela Universidade da Califórnia em Berkeley. Bacharel em Direito (2000) e em Ciências Econômicas (1986) pela UnB. Especialista em Análise Econômica do Direito. Pós-doutora pela Universidade de Hamburgo e pelo *International Centre for Economic Research* em Turim, Itália.

* Agradeço a excelente revisão de Humberto Fonseca, e os importantes comentários de Paulo Springer, Luisa Cardoso Guedes de Souza e de todos da minha família, em especial de meus pais, Francisco e Norma Vera.

A inabilidade das sociedades para desenvolver um efetivo e barato sistema de cumprimento de contratos é a mais importante fonte de estagnação histórica e subdesenvolvimento contemporâneo no terceiro mundo

Douglass North (1990)

Os juízes se movem mais lentamente do que os mercados, porém mais rapidamente do que a profissão econômica, uma combinação letal.

Juiz F. Easternbrook (1987)

Um advogado que não estudou economia (...) pode bem tornar-se um inimigo público.

Juiz Brandeis (1916)

1. Introdução

O glamour que existe em torno do verbo “empreender” decorre da percepção de que é um poderoso fator promotor de enriquecimento pessoal, e em nível agregado, do crescimento econômico de um país. A palavra decorre da expressão “*entrepreneur*” surgida na França e que se relaciona à atividade de pessoas ousadas, que estimulavam o progresso econômico mediante a aplicação acertada de uma inovação ao mercado. Ao aplicar efetivamente a ideia inovadora, um empreendedor gera empregos e renda agregada e melhora a qualidade de vida dos consumidores que usufruem do produto ou método inovador. Existe um efeito dominó de consequências positivas originadas de uma simples ideia, de uma inovação, aplicada com sucesso. Os acréscimos surgidos da inovação resultam na verdadeira produção, a mais efetiva forma de crescimento econômico. Entender as instituições jurídicas, econômicas, sociais e culturais e descobrir quais são as bases necessárias para um país criar um ambiente favorável ao empreendedorismo é o principal desafio de acadêmicos e cientistas das diversas áreas de conhecimento que estudam crescimento econômico e desenvolvimento²²⁸.

Quando se estuda a história da humanidade e seus ciclos econômicos, verifica-se que diferentes regiões dominavam o mercado mundial em diferentes momentos e mostravam-se líderes em renda *per capita*. De acordo com algumas pesquisas divulgadas recentemente²²⁹, o Egito era líder no ano 1000 d.C; o norte da Itália, mais precisamente

²²⁸ A ciência econômica era a área de conhecimento mais interessada em estudar crescimento econômico. Posteriormente, o estudo adquiriu perspectiva de maior interdisciplinaridade e despertou o interesse da psicologia, engenharia (de produção), administração (business), sociologia, antropologia, que convergem e se sobrepõem no estudo e conceitos sobre formas de produção e crescimento econômico. Na metade do século XX, o direito, enquanto importante disciplina, cada vez mais tem sido alvo de estudo por parte dos acadêmicos. Nas últimas décadas, esta disciplinaridade tem crescido de tal forma que vários laureados com prêmio Nobel de Economia foram premiados por avanços em conceitos que abrangem o Direito e outras áreas das ciências sociais (George J Stigler (1982); James Buchanan (1986); Ronald Coase (1991); Gary S. Becker (1992); Douglass C. North (1993); Joseph E. Stiglitz (2001); Elinor Ostrom e Oliver Williamson (2009). Muitos destes pensadores destacam-se ao contribuir com conceitos e instrumentos de análise que colaboração para responder porque alguns países crescem mais do que outros e estudar os efeitos das leis e instituições (em sentido lato). Enquanto que existe convergências e divergências em termos dos meios, todos concordam em um ponto: o fato de a distância (gap) entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, em termos de renda *per capita*, está crescendo à galope. Em 2003, estima-se que tenha atingido a razão de 50 para 1, ou seja, os países ricos tem uma renda *per capita* 50 vezes maior do que a média dos mais pobres. Em 1820 a razão era de 4 para 1 e em 1500 era de 2.5 para 1. Como as instituições de Douglas North, o sistema jurídico pode ou não criar um ambiente favorável para o inovação e crescimento econômico.

²²⁹ Veja o texto para discussão: Solomon's Knot – How Law can end the poverty of nations –, de Robert Cooter e Hans-Bernd Schaefer, disponível no site: http://works.bepress.com/robert_cooter/151/.

a região do Veneto (Veneza), no século XV; e a Inglaterra, Estados Unidos e Japão, no século XIX, eram referência em termos de produção, inovação e renda *per capita*. Um exemplo curioso é o Veneto no século XV. Em Veneza, as famílias mais ricas criaram as primeiras sociedades comerciais, num ambiente que viabilizou a união de capital das famílias em uma só empresa. Assim, puderam formar a maior frota de navios, e administrar riscos e distribuí-los entre os sócios. Ao trazer-se o bem mais valioso da época, as especiarias da Índia, e distribuí-las pela Europa via Veneza, todos ganhavam e as perdas eram compartilhadas. Nenhum indivíduo arcava, sozinho, com o risco de perder o navio e todo seu investimento, mas somente um percentual dos bens de propriedade do grupo, perda compensada pela participação nos ganhos auferidos pelos outros navios. O Estado tinha mais fontes de coleta de impostos. A população tinha acesso às especiarias. Empregos eram gerados. Uma simples criação, uma ideia, uma inovação empresarial trouxera benefício a toda região. A corporação somente poderia existir num ambiente institucional que garantisse a cooperação. Era necessário haver regras sólidas de cumprimento de contratos, leis efetivas²³⁰ confiáveis de direito comercial, para que, em caso de naufrágio de um navio da frota, constantemente ameaçado por piratas, pragas, e tempestades, os investidores tivessem a segurança de que seu patrimônio seria preservado e que o grupo de fato arcaria conjuntamente com o risco, sendo o retorno líquido distribuído entre todos. Assim, foi viabilizada uma realidade que permitiu a famílias com lastro terem incentivo para investir seus bens no negócio. No caso de Veneza, o sucesso da aplicação de uma ideia empresarial permitiu a conexão entre ideia e crédito, em um ambiente jurídico favorável ao cumprimento de contratos e ao estabelecimento de sociedades comerciais.

Situação similar de casamento entre ideia e crédito ocorreu na Inglaterra quase três séculos depois, o que viabilizou a revolução industrial. Em tempos mais recentes, o Vale do Silício na Califórnia criou o mesmo ambiente favorável para a união entre crédito e ideias e se destacou como a região de maior crescimento nos Estados Unidos e mundo. Hoje Bangalore na Índia é palco para um grande número de empresas de Tecnologia da Informação, um movimentado oi-tech hub de tecnologia da informação, considerado o Silicon Valley da Índia, surgido com o apoio de fortes políticas governamentais de desenvolvimento e infraestrutura comprometida. Posteriormente, são referência Bombai na Índia e a China.

A ideia de distribuir riscos por intermédio de sociedade está também incorporada no atual direito societário brasileiro. Neste sentido, o princípio da autonomia patrimonial das sociedades empresárias, previsto no art. 1.052 do Código Civil, limita a responsabilidade dos sócios ao montante que estão dispostos a investir numa certa empreitada econômica. Assim, com base na percepção de que o risco é inerente a qualquer empreendimento, que a *iniciativa* de produzir os bens e serviços de que necessitamos todos para nosso cotidiano cabe aos empresários, e que uma retração nos investimentos acarreta prejuízos para toda sociedade, a lei, até mesmo por força da ordem econômica prescrita pela Constituição, não pode deixar de dar aos interessados em empreender os incentivos adequados para investir. Pontuar e compreender os fundamentos de princípios, como o da autonomia patrimonial, permite a sua maior aplicação pelos operadores do direito, com efeitos para a sociedade.

²³⁰ Para a melhor compreensão dos temas abordados neste trabalho, quando fazemos referência a um sistema jurídico efetivo, falamos da coordenação de normas efetivas que permitem determinada aplicação das leis, cumprimento de contratos ou criação de sociedades comerciais, independentemente de serem escritas ou não, e sem considerar a sua fonte de direito, seja ela cultural, histórica ou jurídica.

O presente trabalho busca discutir o tema – empreendedorismo – ao pontuar os fatores importantes para o seu incentivo com enfoque nas instituições brasileiras. Contudo, apesar de trabalhos tradicionais de dogmática jurídica terem como objeto a valoração e a conceituação das normas, buscamos aqui apenas estudar a importância e efeito de determinadas normas para o empreendedorismo e, sobretudo, trazer subsídios para prever o comportamento dos agentes à luz dos incentivos gerados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

1.1. Inovação

O primeiro ingrediente para empreender é simplesmente ter uma ideia inovadora. Para Joseph Schumpeter²³¹, célebre economista austríaco do século XX, uma inovação decorre de empreendedores que deslocam o equilíbrio de mercado com sua criatividade. Ele divide inovação em: 1) um bem novo; 2) um método de produção novo; 3) uma nova organização; 4) um novo mercado; ou, por fim, 5) novas matérias-primas. De acordo com Roberto Cooter²³², como matérias-primas são esgotáveis, o melhor é omitir este último tipo. Para efeito deste trabalho, preferimos definir inovação em dois grandes grupos: organizacional e tecnológica.

A única forma de crescimento no médio e longo prazo é por intermédio de inovações, sejam elas organizacionais ou tecnológicas. Uma inovação organizacional ou empresarial é uma simples mudança na organização, no método ou funcionamento da empresa com vistas a cortar custos ou melhorar a produção em termos de qualidade ou quantidade, tornando a empresa mais eficiente e lucrativa. A descoberta de um produto novo ou o aperfeiçoamento de um produto são formas de inovação tecnológica, e levam a um aumento de produção e ganhos de mercado. Vale lembrar que eficiência é um conceito relativo, usado para comparar o desempenho entre dois períodos de tempo, entre duas empresas ou duas situações distintas de combinação de fatores de produção, custos e a produção final. No entanto, uma inovação não vem sozinha. Para se desenvolver uma ideia inovadora em uma empresa já existente, é necessário investimento, ou seja, capital. Da mesma forma, para se iniciar uma empresa ou introduzir uma novidade no mercado, é necessário pesquisa e capital inicial. A união de uma ideia inovadora com o capital, próprio ou por financiamento, é o primeiro desafio para o empreendedor.

1.2. O dilema ideia-capital (crédito)

A união entre ideia e capital (ou crédito) não é tão simples quanto parece. Se a empresa ou pessoa dispõe de capital, a questão está resolvida. No entanto, o mais comum é que o inovador, o agente empreendedor, necessite de financiamento. Nesse caso, o inovador precisa submeter a sua ideia a um terceiro, por exemplo, uma instituição bancária ou um investidor individual com capital disponível. Ao buscar crédito junto a esse terceiro, o inovador deverá revelar a sua ideia para convencer o investidor de sua viabilidade. Nesse momento, o inovador estará em posição vulnerável, pois o investidor, sabendo da ideia, não mais terá incentivos para pagar por ela. Aí surge o problema. Entre eles

²³¹ Veja: Schumpeter, Joseph A. *The Theory of Economic Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1934.

²³² O Dilema ideia-capital é apresentado por Robert Cooter e Hans-Bernd Schäfer em alguns de seus trabalhos. Em breve, os autores estarão publicando o livro intitulado *Solomon's Knot – How Law can end the poverty of nations*. Para mais informações vejam também em: COOTER, Robert, SCHÄFER, Hans-Bernd e TIMM, Luciano Benetti. *Direito e Desenvolvimento: Qual é a melhor política pública para o Estado dirigir desenvolvimento?* In Law and development: what is the best public policy for the state to control development? Revista da Faculdade Mineira de Direito, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, pp. 59-71, 2º sem. 2007.

deverá existir uma relação de confiança. Tanto o inovador deve ter a segurança de que sua ideia não será “roubada”, quanto o financiador terá que confiar no inovador ou empreendedor para aplicar o seu capital. Esse problema é conhecido como dilema da confiança mútua. Em geral, a questão é que uma pessoa não consegue avaliar se a ideia é boa até que a outra a revele em detalhes. Então, que fazer? Contar a ideia e correr o risco de tê-la “roubada” ou não contar e perder o financiamento?



O dilema da confiança mútua é o que economistas tradicionalmente chamam de paradoxo da informação de Arrow²³³. Apesar de o dilema da confiança mútua não ter uma solução perfeita, leis efetivas e instituições sólidas, que garantam o respeito aos contratos, podem facilitar a união entre uma ideia e capital criando um ambiente favorável ao empreendedorismo. Da mesma forma que o Direito do Consumidor é usado para equilibrar assimetrias de informação, leis efetivas que colaborem para o respeito a contratos, por exemplo, podem criar um elo extra de confiança e colaborar para a solução do paradoxo da confiança mútua. Mais adiante, discutiremos quais instituições ou leis “efetivas” podem facilitar a união de interesses de forma a gerar confiança entre as partes, bem como gerar menores custos (de transação) para o empreendedor e permitir o nascimento da inovação.

2. Leis efetivas necessárias e custos de transação

O conceito de leis efetivas, aqui compreendido, segue o mesmo raciocínio do conceito de instituições usado por Douglass North: “as regras formais e informais que determinam o comportamento humano”. Leis efetivas são as que “pegam”, as que são efetivamente cumpridas e aceitas pela sociedade, pela hermenêutica jurídica dominante e levadas em consideração nas decisões dos cidadãos. Os agentes econômicos adaptam e moldam seus comportamentos de acordo com os incentivos institucionais compostos por essas regras formais e informais da sociedade. Como o mercado não é um espaço absolutamente perfeito de trocas econômicas, existem custos indiretos em toda negociação ou transação econômica, chamados custos de transação, que envolvem custos de informação, monitoramento, registro e execução de contratos e negócios, como os contratos e acordos empresariais.

Para exemplificar, numa simples transação, digamos, na compra à vista de um carro, gastamos mais do que o valor atribuído ao bem, o carro. Gastamos para pesquisar, procurar o carro da nossa preferência, negociar o melhor preço, obter o máximo de informação sobre o bem, ter a certeza de que o negócio será efetivado e pagar as taxas de registro ou transferência. Muitas vezes pagamos para um despachante fazer este trabalho de transação, que tem um custo. Quando os custos de transação são elevados, tende a elevar o custo social de determinada atividade, criando óbices ao seu exercício. O termo “custos de transação” tem sido frequentemente associado ao trabalho de Ronald Coase,

²³³ No paradoxo da informação, a parte que vende tem em geral mais informações sobre o produto do que quem compra, e revelar a informação pode ser problemático. Para mais informação veja ARROW, Kenneth J. (1972) The Value of and Demand for Information, in C. B. McGuire and R. Radner (eds.), Decision and Organization, New York: North-Holland, Chapter 6.

laureado com o prêmio Nobel em 1991, pelo seu modelo teórico para prever quando certas tarefas são mais bem desempenhadas internamente por empresas ou no âmbito do mercado. O trabalho *O Problema dos Custos Sociais*, de 1960, foi o marco de sua carreira acadêmica. O conceito estará presente em vários momentos deste trabalho.

Em literatura recente sobre crescimento econômico²³⁴ e em relatórios do Banco Mundial, existe a observação de três etapas importantes de amadurecimento institucional para um país poder melhor desenvolver negócios, investimentos e gerar crescimento. Nos itens seguintes, relacionamos as leis efetivas que operam nessas três etapas: no direito de propriedade, de contratos e do mercados de capitais, com foco no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, trataremos da importância para o empreendedorismo de leis eficientes de registros públicos que consolidam leis relativas às três etapas, propriedade, contratos e mercados de capitais.

2.1. Direito de propriedade

Em uma primeira fase, há a necessidade de unir uma ideia a um capital. O indivíduo tem o conhecimento analítico dos riscos e a intenção de desenvolver um empreendimento, mas precisa de crédito, de capital inicial. Neste primeiro estágio de amadurecimento institucional, a disponibilidade de crédito fica limitada a empréstimos provenientes de familiares ou amigos próximos. É a chamada fase do financiamento relacional ou familiar. Aqui os contratos ainda não serão utilizados. O dilema da confiança mútua é resolvido parcialmente com base nos laços familiares ou do ciclo de relacionamento do indivíduo. O único quesito institucional essencial é o fortalecimento do direito à propriedade. Para o indivíduo empreendedor ter o desejo de se arriscar, ingressar no mercado e desenvolver sua produção, ele precisa ter um único estímulo – a certeza de que o retorno de seu esforço será seu. Se o sistema jurídico consegue efetivamente garantir o direito de propriedade privada, que inclui direito de sucessão e de alienação, entre outros, o empreendedor saberá que o seu esforço será recompensado²³⁵. Se a produção gerar riqueza além de sua capacidade de consumir, ele poderá deixá-la para seus filhos ou transferi-la para alguém que a valorize mais²³⁶. A garantia de direito de propriedade é um grande incentivo para a produção e o empreendedorismo.

A Constituição brasileira de 1988 garante o direito de propriedade no inciso XXII do artigo 5º (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos) e no Inciso II do artigo 170 (Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica), bem como no artigo 219. Em verdade, no mundo contemporâneo, cada vez mais existe a aceitação da necessidade de o Estado proteger e assegurar o direito de propriedade. À luz do conceito de custos de transação, imaginem se os produtores, além de gastarem com investimentos em suas

²³⁴ Vide publicações de Robert Cooter e Hans-Bernd Schäfer.

²³⁵ Na verdade, o direito de propriedade é composto por vários subdireitos (*bundle of rights*), como o de usar, vender, explorar, transferir e alugar “uma propriedade”. A escolha da cesta de subdireitos garantidos e o grau de intensidade de garantia desses subdireitos variam de acordo com o ordenamento jurídico de cada país. Hernando de Soto compara o direito de propriedade a canivetes. Os canivetes tipo suíço tem várias utilidades, e resolvem vários problemas. Já um canivete com um dispositivo único, como uma faca, não será tão versátil e útil.

²³⁶ A simples transferência de um bem de uma pessoa para outra que o valorize mais, mediante uma alienação, por exemplo, é tema amplamente discutido em meio acadêmico, como um fator chave de melhor alocação do bem e de crescimento econômico. O que vale é o valor subjetivo do bem, a sua utilidade para quem o detém. Certamente quem o adquiriu pagou menos do que o valoriza, e quem o vendeu recebeu mais. A diferença para ambas as partes foi o ganho efetivo com a transação (um valor adicionado) sem o qual não teria existido incentivo para a realização da transação.

lavouras, tivessem que pagar por segurança e justiça para evitar invasões ou saques à sua produção. O custo seria altíssimo não só para quem produz, mas para a sociedade, e menor seria a competitividade e os consumidores pagariam mais caros por produtos de menor qualidade.

Apesar de a garantia de direito de propriedade privada ser bem arraigada nas instituições jurídicas e sociais brasileiras, o direito de propriedade está relativizado em diversos dispositivos constitucionais²³⁷. Restrições constitucionais ao direito de propriedade mostram, por exemplo, a necessidade de conciliação entre direitos individuais (dos proprietários) e direitos coletivos (do meio ambiente, interesse público ou a preservação dos direitos das minorias). Essa conciliação entre direitos privados e coletivos, individuais e sociais, não é tarefa fácil. O objetivo de beneficiar a sociedade como um todo, gerar bem-estar social, pode ser mascarado por privilégios a grupos específicos em detrimento de todos contribuintes. Nessa linha de raciocínio, está o conceito de função social da propriedade, presente em diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Trata-se de um conceito em evolução na hermenêutica jurídica e legal. A falta de uma visão clara de como aplicá-lo ou mesmo compreendê-lo e a frequente insuficiência de uma avaliação sobre os reais beneficiados e as consequências para a renda, geração de emprego e crescimento do país subvertem o princípio da função social da propriedade e o convertem em um entrave obscuro no ordenamento jurídico brasileiro. O tema é controverso, extenso e sujeito a debates infundáveis, que merecem trabalho próprio²³⁸.

Por fim, a definição da propriedade, o título ao proprietário, enriquece uma nação e tem impacto para o empreendedorismo conforme vêm demonstrando em diversos trabalhos acadêmicos, como os do renomado Peruando Hernando de Soto²³⁹. A indefinição,

²³⁷ Restrições e regulamentações ao direito de propriedade ocorrem com frequência. Estudos mostram que, nos países anglo-saxônicos, o direito de propriedade existe com um maior grau de liberdade, quase sem restrições. Já nos países de tradição jurídica romano-germânica, como o Brasil, existe uma tendência de maior regulamentação pelo Estado. Disso resulta evidente consequência na economia relativa ao grau de liberdade e proteção dado ao direito de propriedade. Como exemplo de restrições em nosso texto constitucional, temos a possibilidade de uso da propriedade privada pelas autoridades em caso de iminente perigo público (art. 5º, inciso XXV da CF88), a obrigação de conciliar propriedade com a defesa do meio ambiente (e.g. Artigo 170, inciso VI da CF88), e a exigência de se garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência nos edifícios de uso público e transportes coletivos Artigo 227, § 2º). Para um debate mais detalhado sobre o tema, vide – VERA, Flavia. *Novo Direito Imobiliário e Registral*. Editora Quartier Latin do Brasil: São Paulo, 2008. Capítulo 15.

²³⁸ O homem é um ser social que cresce e se especializa em meio de sociedades organizadas. Antes de ser social, o homem é necessariamente individual, como um átomo. Quando as atribuições e responsabilidades dos indivíduos são mais bem definidas, a sociedade ganha por ser mais bem organizada. Vários exemplos práticos mostram que “o social” é enriquecido pela legitimação e organização de atribuições dos “indivíduos” que compõem a sociedade. Vale lembrar o caso do “milagre chinês”. As Iniciativas de Municípios e Aldeias (IMA) em 1978 e as decorrentes reformas rurais de Deng Xiaoping em 1980 levaram a China a produzir alimentos suficientes para a sua super população ao permitir o surgimento do livre mercado agrícola e a garantia do direito de propriedade (títulos aos agricultores), que tiveram o necessário incentivo para investir. Assim, o princípio de função social da propriedade somente conseguirá atingir qualquer nível de função social se for adequado ao pré-existente elemento individual – a garantia do direito de propriedade privada. É fato que a desorganização social gerada pela falta de clareza sobre a compatibilização dos princípios em questão traz evidentes prejuízos ao social brasileiro. Para mais informação sobre o “milagre Chinês” veja: HUANG, Yasheng. *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. Cambridge University Press, 2008.

²³⁹ O Professor Hernando de Soto é conhecido pelos trabalhos sobre direito de propriedade e o mistério do capital. Veja o texto do Instituto Libertad y Democracia sobre o renomado academic Hernando de Soto: “His main thesis: Need for private ownership (for everyone)! The main tenet of de Soto's books is that people in developing countries lack such an integrated formal property system, leading to only informal ownership of land and goods. He argues that the fruition of economic success of American and Japanese capitalism relied on a clear system of property rights which was created during the times of the 'frontier' in America and in Pre-WWI Feudal Japan. The lack of such an integrated system of property rights in today's developing nations makes it impossible

no caso de falta de clareza ou duplicidade de donos, bem como invasões sem solução dissuadem investimentos do proprietário ou de quem poderia estar dando maior valor ao bem, em benefício da sociedade, o que empobrece a nação.

Para a melhor aplicação do tema discutido para esta agenda, propomos as seguintes recomendações na área de direito de propriedade brasileiro, em prol de incentivos ao empreendedorismo, a saber:

i) Ter uma compatibilização dos direitos fundamentais de GARANTIA DA PROPRIEDADE PRIVADA e o da FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE tanto via legislação, com normas mais claras, como via uniformização de jurisprudência no STJ, de forma vinculante a todo judiciário, de forma a minimizar os prejuízos decorrentes de uma falta de previsibilidade e insegurança jurídica, principalmente no meio rural;

ii) Qualquer alteração na legislativa sobre o tema deve considerar o compromisso com a manutenção das ações possessórias tal como são previstas no atual Código de Processo Civil e a eficiência da proteção à posse, como no caso do instituto da reintegração de posse. Ainda que a posse e propriedade sejam institutos jurídicos diferentes, a proteção da posse acaba sendo na prática uma forma de se proteger a propriedade e de blindar investimentos de ataques feitos por organizações com propósitos ideológicos;

iii) Revisar conceito de produtividade da Lei nº 8.629, de 1993 – Lei da Reforma Agrária – uma vez que não reflete o dinamismo do conceito de eficiência e desapropria ou deixa de desapropriar terras, por atingir resultados muitas vezes equivocados;

iv) Repensar o conceito de “prévia e justa indenização” no caso de desapropriação de imóvel rural, nos termos do artigo 184 da Constituição, que prevê o pagamento em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão. Sem entrar no mérito do que é uma *justa* indenização, transferências involuntárias de propriedades provocadas pelo Estado são caras e geralmente trazem distorções ao mercado e uma redução na produção. Indenizações, mesmo que a preço de mercado, correm o risco de não refletirem o valor subjetivo da propriedade e causam distorções no mercado. No entanto, indenizações em dinheiro distorcem menos o mercado e desestimulam o governo a desapropriar apenas para atingir metas gerais ou para atender interesses de alguns;

v) Incluir dados sobre as desapropriações e os assentamentos, para que a sociedade possa debater os resultados dessa política pública, sem fixar-se apenas em dados iniciais de planejamento, como metas do INCRA. Responder perguntas como: quantos assentados efetivamente permanecem nas áreas assentadas após dois anos? Quais foram os resultados para o meio ambiente e para a situação social destas famílias? A avaliação de impacto legislativo é essencial quando se trata de leis ou políticas públicas com volumes grandes de recursos públicos, interesses e desincentivos ao empreendedorismo;

for the poor to leverage their now informal ownerships into capital (as collateral for credit), which de Soto claims would form the basis for entrepreneurship. Hence farmers in much of the developing world remain trapped in subsistence agriculture. As such, he argues that this informal ownership should be made formal, for example by giving squatters in shanty towns land titles to the land they now live on.” Veja o site: <http://ild.org.pe/desoto/bio>.

vi) Reforçar o respeito ao direito de propriedade industrial no Brasil, que resulta da conscientização dos benefícios e incentivos desse direito para o inovador que registra patente (inovação com aplicação industrial) e para o desenvolvimento de pesquisa. Assim, propomos reforçar a estrutura do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) para dar agilidade ao registro de marcas ou patentes.

2.2. Direito de contratos (Direito Comercial)

Na segunda etapa, a empresa já foi criada e adquiriu porte médio. Para conseguir uma expansão do empreendimento, como a abertura de uma rede de novas lojas ou desenvolvimento de uma franquia, será preciso um financiamento com contrato privado, que vai além do familiar. Nessa fase, há a procura por recursos de instituições financeiras para um empréstimo. Nesse momento, o fundamental é que essa relação de confiança esteja bem embasada em um contrato. Além disso, as pessoas começam a se associar para aproveitar as especializações umas das outras. Um bom direito contratual vai incentivar essas parcerias e sociedades, o acesso a crédito por intermédio de empréstimos a bancos e a contratação de empregados. O contrato envolve partes que estão se relacionando com base na confiança, e esta minimizará o custo. Nesse segundo momento, então, o financiamento deixa de ser o relacional e passa a ser privado, ou seja, depende da existência de um direito de contrato, mais estável e seguro, garantido pelo ordenamento jurídico. Essa evolução, quando se observa o direito comparado, pode ser percebida em diversos países, independente de o sistema jurídico ser consuetudinário (*common law*) ou romano-germânico (*civil law*). Não importa o tipo de ordenamento jurídico, primeiro deve haver a garantia do direito de propriedade, depois do direito de contrato. Assim, a questão da confiança mútua é resolvida em favor do empreendedorismo, com a viabilização da união entre ideia e capital²⁴⁰.

A disponibilidade de crédito no mercado dependerá da análise do investidor acerca da perspectiva de cumprimento dos contratos e da possibilidade de retorno do investimento. Os juros, que representam o custo do dinheiro emprestado, refletem as instituições que dão sustentação para o mercado de crédito. Se existe crédito disponível, mas não existe segurança institucional que garanta o retorno a um menor risco em determinada área, poucos emprestarão nesse mercado e certamente aplicarão em outros mercados. Trabalhos mostram que existe uma expansão do crédito para financiamento do consumo das famílias. Assim, em 2004 e 2005, os empréstimos concedidos às pessoas físicas responderam por 38% (dos 43% totais de variação anual média) do crescimento das operações de crédito ao setor privado²⁴¹.

Um exemplo de quebra de contrato com efeito no mercado de crédito é o caso da Soja Verde, ocorrido em 2004. Em 2003, o crédito ao setor rural cresceu 38,8% em razão do dinamismo do agronegócio, estimulado pela elevação dos preços internacionais das

²⁴⁰ Em diversos trabalhos, os acadêmicos Robert Cooter, da Universidade da Califórnia em Berkeley, e Hans Schäfer, da Universidade de Hamburgo, surge o debate sobre crescimento econômico e a necessidade de leis efetivas que garantam o cumprimento dos contratos como um segundo nível essencial para resolver o problema da confiança mútua e de se garantir o cumprimento ótimo do contrato.

²⁴¹ Como exemplo, se a lei do inquilinato, como é aplicada pelo judiciário, não é cumprida devidamente ou permite delonga ou inadimplemento do pagamento por parte do locatário, os proprietários de imóveis não terão o incentivo para alugar seus imóveis, ou o farão a um valor mais alto para compensar o risco. Não adianta intervenção Estatal, pois o mercado, composto das preferências de todos os cidadãos, se ajustará no sentido de compensar perdas. Por esse motivo, muitas leis e decisões judiciais têm efeito diverso do objetivo inicial.

commodities agrícolas. No entanto, a partir de 2005, houve uma queda acentuada no ritmo de concessão de crédito a esse segmento. Alguns estudiosos ainda palpitam que seja em virtude de problemas climáticos ou da baixa na cotação dessas commodities em 2004²⁴². Na verdade, os problemas climáticos maiores foram no exterior e houve, sim, um aumento no preço do grão de 40% no mercado internacional em 2003 e 2004. Outros estudos com foco nas instituições mostram outra realidade. Os produtores, para reduzir riscos e para realizar o plantio e o cultivo da oleaginosa, buscavam crédito perante empresas de compra e venda antecipada de soja. Nessas operações de troca, o pagamento pode ser feito com certa quantidade de grãos de soja ou em dinheiro. Após 15 anos de relacionamento entre produtores e as empresas de compra e venda antecipada, pela primeira vez houve uma intercorrência: a alta inesperada no mercado internacional de soja acima dos preços pré-contratados. Os produtores sentiram que perderam, naquele momento, e não valorizaram como deveriam o relacionamento com as empresas de crédito. Em seguida, muitos entraram na justiça para questionar os contratos que tinham preços fixados bem abaixo do mercado, mas o suficiente para cobrir seus custos. Os juízes de Goiás e do Mato Grosso, principalmente, deram sentenças variadas, uns a favor dos termos do contrato, outros buscando conciliação, e um terceiro grupo em favor da parte supostamente mais fraca do processo (a hipossuficiente), ou seja, dos produtores de soja para exportação. O efeito, como sempre, foi além das partes e daquele instante no tempo. Houve, dentro do quadro de insegurança jurídica deflagrado pelas controvertidas decisões judiciais, um evidente aumento de risco para as empresas financiadoras, uma quebra de confiança construída há anos com a parceria. Em conclusão, não haveria mais empresas de financiamento com contrato privado que operassem nesse mercado, haja vista a percepção de alto risco. Quem saiu perdendo foram os agricultores que no médio prazo tiveram que procurar outra fonte de financiamento, a despeito da intenção de alguns juízes de proteger a parte hipossuficiente²⁴³. Uma sugestão possível aos magistrados, nesse caso, com base em uma visão de médio e longo prazo das consequências do direito na economia, seria promover uma conciliação entre as partes de forma a que não se rompesse o bom relacionamento. As partes poderiam chegar a um acordo sobre como lidar com aquela situação, naquele momento e no futuro, e o magistrado estaria contribuindo para a segurança do cumprimento das vontades contratadas, priorizando incentivos a associações futuras. O caso mostra bem como o ambiente organizacional reage a mudanças, e como cumprimento de contratos é fator importante para se garantir associações entre empreendedores e outros agentes de mercado²⁴⁴.

Com o foco na agenda estabelecida, propomos ainda, uma nova redação ao artigo 421 do Código Civil, para prever que a liberdade de contratar deve ser exercida em razão e limites da função social e econômica dos contratos. Outra sugestão é mencionar que a liberdade de contratar será contrabalançada com outros princípios previstos no Código Civil, como o da boa-fé e o equilíbrio contratual.

²⁴² O Mercado de Crédito no Brasil: Tendências Recentes. Texto publicado para o Grupo de Conjuntura da Fundap – <http://debates.fundap.sp.gov.br/>

²⁴³ O que se poderia ser recomendado aos magistrados, neste caso, com base em uma visão de médio e longo prazo das consequências do direito na economia, seria promover uma negociação entre as partes de forma a que não se rompesse o relacionamento entre as partes. As partes resolveriam da melhor forma sobre como lidar naquela situação e no futuro com um fato superveniente, e o magistrado estaria garantindo a segurança do cumprimento das vontades contratadas, priorizando incentivos a associações futuras.

²⁴⁴ Leles, Cristiane e Zylbersztajn, Décio. Quebra dos Contratos de Soja Verde. Grupo de Pesquisa: Economia e Gestão do agronegócio. USP.

2.3. Direito do mercado de capitais

Com a expansão do empreendimento, geralmente em uma terceira etapa, entra o mercado de capitais, na fase de financiamento aberto ao público. Nesse estágio, a ideia inovadora está completamente aberta ao público. Já foi superado o risco da confiança mútua. Então, além de contratos, são necessárias outras instituições. Por intermédio das bolsas de valores, companhias podem levantar capital para expansão de suas atividades por meio do lançamento de ações e outros valores mobiliários. Aqui não há mais o conhecimento de quem são os investidores – os acionistas –, pois são pessoas que conhecem seus balanços e demonstrações financeiras (exigência da Lei nº 11.638, de 2007) e escolhem financiá-las ao comprarem as suas ações. Uma legislação eficiente de mercado de capitais é fundamental para assegurar condições para um bom funcionamento dessas operações, o que oferece aos acionistas a necessária confiança para investir.

De acordo com dados disponibilizados pela BM&FBovespa, em julho de 2010, havia 465 companhias com papéis negociados em bolsas de valores ou mercado de balcão no País. Elas são obrigatoriamente companhias abertas ou públicas, o que não significa que pertençam ao governo, e sim que têm seus valores negociados publicamente nesses mercados²⁴⁵. É uma forma de financiamento. Para se enquadrar na categoria de sociedade aberta, a companhia deve, ainda, atender aos requisitos estabelecidos pela Lei das S.A. (Lei nº 6.404, de 1976) e pelas normas editadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), além de obedecer a uma série de normas e regras estabelecidas pelas próprias bolsas, que são instituições administradoras de mercados imobiliários. No Brasil atualmente as bolsas são organizadas sob a forma de sociedade por ações (S/A), reguladas e fiscalizadas pela CVM. Como a função de uma bolsa de valores é proporcionar um ambiente transparente, líquido e bem estruturado, além de eliminar o risco da contraparte, o que estimula as negociações e torna o mercado mais líquido, existe a necessidade de normatização e controle eficiente, hoje realizados pelo Banco Central e pela CVM, cada um em sua esfera de competência. Por meio das corretoras, os investidores têm acesso aos sistemas de negociação para efetuar suas transações de compra e venda. No ano passado, o Brasil chegou a ter nove bolsas de valores, mas atualmente a BM&F/BOVESPA é a principal, além de ser a maior da América Latina e terceira maior do mundo.

É importante que os países, ao chegarem a esse estágio de financiamento aberto ao público, promovam um ambiente que possibilite às empresas um crescimento em volume que as tornem mais competitivas e crie um grau de inserção internacional. Um sistema jurídico deve oferecer segurança jurídica ao fixar regras transparentes e claras. O judiciário tem buscado se especializar para tratar de temas afetos ao Direito Empresarial, como conflitos de interesse, o exercício abusivo do poder de controle, alienação do controle acionário, uso de informações privilegiadas e responsabilidade por reparação de danos causados a investidores. A arbitragem no Brasil tem crescido e pode vir a tornar-se a principal alternativa das empresas para a solução de disputas, considerando a sua vantagem de agilidade e especialidade. Não é necessariamente uma opção mais barata, mas o seu desenvolvimento não só viabilizou maiores investimentos

²⁴⁵ Vale destacar que a maioria das sociedades no Brasil é de natureza limitada, com sócios. Algumas dessas podem ser gigantescas, mas fizeram a opção por esta estrutura por uma questão gerencial. Quando se busca o financiamento aberto ao público, a empresa precisar ser uma S.A. porque é a condição para ser uma companhia aberta.

no País, como obrigou o Judiciário a se aprimorar. Nesse sentido, em 2001, foram criadas no Rio de Janeiro as primeiras Varas Empresariais. Como resultado da competição originada pela arbitragem, as varas especializadas procuram promover mais agilidade, especialidade e segurança jurídica às disputas nas áreas empresariais, principalmente nos principais polos de desenvolvimento econômico no Brasil.

Por fim, a elevação da classificação do Brasil para o patamar de *investment grade* é um reconhecimento de seu amadurecimento institucional. Poucos mercados emergentes conseguem reunir, como o Brasil, instituições estáveis, que propiciam um ambiente favorável para o bom funcionamento do mercado de capitais, independentemente das diretrizes impostas por cada grupo que se sucede no comando do Poder Executivo. Contribuem para a estabilidade de nossas instituições a existência de investidores institucionais robustos, um ambiente regulatório satisfatório, a autorregulação pela BM&FBOVESPA, além de políticas macroeconômicas responsáveis, e a presença de importantes controles sociais como a mídia e a democracia. Apesar de não existir previsão legal, na prática o Banco Central usufrui de certa autonomia, que tem contribuído para uma estabilidade monetária. Contudo, existe sempre o risco de um novo governo adotar conduta mais intervencionista em relação às decisões da política monetária.

2.4. Registros públicos

É essencial para o empreendedorismo ter um eficiente e previsível sistema de registro da atividade empresarial. Um sistema de registro público das empresas mercantis e, atividades afins, lento, burocrático e ineficiente tende a aumentar os custos de transação das empresas, porque aumenta os custos de informação, de monitoramento e de negociação. A dificuldade de organização das sociedades empresariais leva ao aumento da atividade informal e corrupção. A empresa funciona justamente como feixe de contratos e como mecanismo redutor de custo de transação.

Um sistema nacional de registro empresarial eficiente diminui custos de transação, uma vez que resolve em parte o dilema da confiança mútua e viabiliza a distribuição dos riscos. Separando a existência jurídica e, portanto, o patrimônio dos sócios e da sociedade, a constituição de sociedades permite alocar e dividir riscos entre os sócios, servindo como estímulo à realização de negócios. A dificuldade de formalização das empresas individuais e, sobretudo, de sociedades empresariais contribui para a elevação dos custos de transação.

No projeto *Doing Business in Brazil* do Banco Mundial²⁴⁶, o sistema de registro empresarial tem disparidade e diversidade entre órgãos e, por consequência, cria um ambiente desestimulador para o desenvolvimento do setor. A análise do Banco Mundial é muito crítica em relação ao tempo médio para se abrir e principalmente fechar empresas no Brasil²⁴⁷.

No caso da empresa constituída sob a formatação societária no Brasil, esta adquire existência e personalidade jurídicas mediante inscrição de seus atos constitutivos no órgão

²⁴⁶ Em *Doing Business in Brazil*. The international Bank for reconstruction and development/The World Bank. Disponível no site: <http://www.worldbank.org>.

²⁴⁷ Existem estudos que mostram que o Brasil tem procedimentos em excesso, custos de transação desnecessários, também para o fechamento das empresas, além dos presentes na abertura. Como o mercado é dinâmico, o empreendedor deve estar atento para o "stop time". Se a empresa não for fechada no tempo certo, ditado pelo mercado, certamente incorrerá em perdas. A maioria das empresas quebra por problemas financeiros. Contudo, questões registraes e tributárias muitas vezes inviabilizam o fechamento das mesmas.

competente, o Registro Público de Empresas. Esse registro é o principal, dentre os vários necessários, uma vez que irá proporcionar à sociedade existência e independência.

A abertura de uma nova empresa depende de órgãos como, a Junta Comercial, a Receita Federal, a Receita Estadual, a Receita Municipal, o órgão de licenciamento ambiental (estadual, federal e municipal), o Corpo de Bombeiros, a Vigilância Sanitária e outros tantos que variam de acordo com a atividade exercida pela empresa. É uma quantidade desestimuladora de procedimentos decorrentes da distância entre os órgãos dos diferentes entes da federação. Apesar de existir previsão legal (Lei 11.598, de 2007) para a cooperação, inclusive com a criação de um sistema unificado e simplificado, a realidade é que ainda falta implementar políticas que coloquem realmente em prática as possibilidades existentes de cooperação adequada, para minimizar burocracia e custos.

A Lei nº 8.934, de 1994, é a atual que trata de Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins (revogando às Leis nº 4.726, de 1965 e nº 6.939, de 1981). Neste momento, tramitam pelo Congresso Nacional alguns projetos de lei que tratam do Sistema Nacional de Registro Mercantil. Muitas propostas visam aplicar a Lei nº 11.598, de 2007, no sentido de efetivamente coordenar os órgãos federativos ligados ao registro. A princípio, a maior parte dessas propostas de projeto de lei carece de diagnóstico empírico, mas existe uma conscientização da necessidade de agilidade dos procedimentos registrais, apesar de alguns projetos proporem a adição de novos procedimentos.

A seguir, apresentamos alguns comentários sobre essas propostas, em grande parte por sugestão de acadêmicos do Projeto Pensando o Direito – Democratização de informações no Processo de Elaboração Normativa, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, em trabalho intitulado *A Junta Comercial e seu Papel no Desenvolvimento da Economia*.

- 1) O Projeto de Lei nº 6.373, de 2009 visa alterar a Lei nº 8.934, de 1994, para permitir a recondução de vogal, que são os membros titulares e suplentes com direito a voto das juntas comerciais que procedem ao registro de firmas. O projeto sugere que a indicação e ou recondução dos vogais seja feita por iniciativa dos dirigentes das entidades de classe e dos Governos eleitos, independentemente de seus indicados terem exercido mandatos anteriores. Como o trabalho de vogal requer qualificação adequada para a análise dos documentos levados a registro, a lei em vigor exige especialidade desse servidor. No entanto, o risco dessa proposta apresentada concede margem à indicação de vogais sem experiência na matéria para exercerem papel que é de extrema relevância para o desenvolvimento do sistema.
- 2) Em sequência, Projetos de Lei nº 351, de 2003, e o 93, de 2005, com o argumento de promover vitórias para busca de empresas “fantasmas no Brasil”, muitas vezes ligadas à prática de atividades criminosas, tendem a caminhar na direção contrária da desburocratização, ao incluir mais um procedimento, qual seja, promover a vitória das empresas pelas juntas comerciais nos locais indicados como sede e filial nos atos apresentados a arquivamento. Como sugestão, um estudo mais detalhado poderá comparar os benefícios da fiscalização adicional aos custos da elevação da morosidade do registro mercantil em decorrência da adoção de tal procedimento.
- 3) Já as exigências previstas no Projeto de Lei nº 104, de 2008, de limitações aos incapazes integrantes do quadro social, para que sejam devidamente assistidos,

somente peca por exigir que o capital seja integralizado, impondo mais um obstáculo à constituição de empresas.

4) O Projeto de Lei nº 5.068, de 2005, pode trazer benefícios, uma vez que busca a padronização das custas envolvidas no registro de novas empresas, colocando o atual sistema no caminho da redução das diferenças existentes entre os estados brasileiros.

5) O Projeto de Lei nº 91, de 2007, ao prever o apenamento daqueles que atrasam o registro de pequenas e microempresas, busca dar maior agilidade ao registro de empresas. Apesar de salutar, a ideia corre o risco de não ser colocada em prática pelas instituições administradoras dos procedimentos registraes.

6) O Projeto de Lei nº 1.778, de 1999, adiciona à lei vigente a obrigação da empresa provar a contratação de profissional ou empresa contábil junto ao órgão de fiscalização da atividade profissional. Ao buscar o aprimoramento das ações de fiscalização, tal exigência pode funcionar como um obstáculo, na contramão das ações que buscam simplificar o procedimento de registro mercantil.

7) Por fim, os Projetos de Lei nº 6.913, de 2002, nº 471, de 1999, e nº 1.381, de 1995, também vão na contramão da desburocratização, e mostram-se desatualizados.

Apesar das críticas do Banco Mundial, várias ações estão sendo tomadas para a diminuição da burocracia registral existente que efetivamente cria custos adicionais desnecessários. Dentre elas, destacam-se as ações de desenvolvimento do Cadastro Nacional das Empresas, a criação da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Lei nº 11.598, de 2007), bem como a reestruturação do Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis. Em suma, o mais importante nesse momento, é buscar a efetiva coordenação dos órgãos federativos ligados ao registro.

3. Instituições essenciais

3.1. Incentivo à educação e à pesquisa

Para inovar precisamos de conhecimento e criatividade, ingredientes necessários para o empreendedorismo. O direito como um todo e as políticas públicas têm um papel fundamental nesse tema. Parece um clichê, mas quando um país garante um padrão mínimo de educação, não somente permite uma maior alocação de recursos humanos capacitados aos mercados fomentados por inovação, mas garante menor desperdício de talentos, de pessoas com potenciais criativos, que podem ser lapidadas para desenvolver, e aplicar, suas ideias em benefício da sociedade²⁴⁸. Por fim, um país que valoriza a educação, certamente cria um ambiente favorável ao empreendedorismo ao preparar mão-de-obra qualificada e apoiar instituições favoráveis à pesquisa.

A educação com vistas à capacitação de mão-de-obra pede apoio estratégico do governo. A Singapura, por exemplo, conseguiu sobreviver a uma situação crítica de abandono por parte da Indonésia e, em apenas 40 anos, ressurgiu atingindo o patamar dos países mais desenvolvidos do mundo. Sua estratégia foi inicialmente direcionar os currículos

²⁴⁸ O enfoque aqui é o crescimento econômico gerado. O debate sobre desigualdade é outro assunto. Apesar de ser uma consequência positiva verificada do crescimento econômico, é um tema interessante, importante, que poderá ser tratado em outro trabalho.

escolares para a indústria da tecnologia da informação. A prioridade nas escolas não era artes ou filosofia. O governo preocupou-se em criar mão-de-obra qualificada para atender às demandas surgidas de empresas estrangeiras que se instalavam naquele País. Hoje, a estratégia do seu governo é gerar inovação adicionando aos currículos escolares matérias relacionadas à ciência e pesquisa, bem como projetos que desenvolvam a criatividade dos cidadãos. Para eles, o momento atual pede inovações, somente possível em um ambiente que favoreça a pesquisa e a criatividade. Já a Itália busca priorizar o ensino médio e técnico. Nesse País, somente estudantes interessados em profissões que exigem mais especialidade vão às universidades. Matérias como arte e arquitetura tem um peso tão importante quanto matemática no ensino fundamental. O Brasil é um país muito maior e complexo do que a Singapura e, priorizar escolas técnicas públicas de ensino médio pode ser uma boa opção para a capacitação de mão-de-obra especializada para áreas industriais estratégicas. No entanto, não podemos perder de vista o futuro que pede inovação por meio de pesquisa.

O estímulo a pesquisa no Brasil deveria surgir principalmente via universidades públicas e privadas ou por intermédio de parcerias com a iniciativa privada, como ocorre nos países exportadores de tecnologia. No entanto, apesar de investimentos relevantes em centros de pesquisa públicos como a Embrapa, dependemos ainda de uma conscientização cultural e política. Mesmo havendo previsão constitucional e legal, o investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) no Brasil decorre diretamente de uma priorização governamental. A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) do presente governo busca incentivar a inovação, mas a pesquisa é uma atividade restrita a um número ainda pequeno de empresas no Brasil. Do total de 4,4 milhões de empresas de diferentes segmentos, apenas 30 mil se declaram inovadoras e somente 6 mil realizam atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Segundo o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), o sistema de incentivos brasileiros é pouco eficaz para alavancar o gasto privado em P&D, necessário para gerar uma mudança radical no quadro de inovação no País. É evidente que o Brasil somente conseguirá participar competitivamente do mercado global se tiver uma base inovadora forte.

Aproveitando o tema sobre educação e capacitação estratégica de mão-de-obra, vale sugerir que operadores do direito no Brasil devem adquirir durante a formação nas faculdades, visão interdisciplinar das consequências do direito para a economia e sociedade, como vem ocorrendo em todo mundo. Nesse sentido, propomos reformas nos currículos dos cursos de graduação, como o do Direito, para incluir matérias que ampliem o escopo de visão e tornem os bacharéis mais qualificados. Nos Estados Unidos, por exemplo, direito é um curso em nível de pós-graduação com duração de três anos, exigindo dos candidatos um bacharelado de no mínimo quatro anos²⁴⁹. Ressalta-se que o trabalho do operador do direito gera consequências muito além das partes envolvidas, e a sua formação deve romper barreiras formalistas e permitir a visualização da realidade mais abrangente, da floresta e não só de uma árvore.

²⁴⁹ Para mais informações sobre o curso de direito nos Estados Unidos, veja o site oficial do Ministério do Trabalho sobre a profissão da Advocacia: <http://www.bls.gov/oco/ocos053.htm>. *Training, Other Qualifications, and Advancement – Formal requirements to become a lawyer usually include a 4-year college degree, 3 years of law school, and passing a written bar examination; however, some requirements vary by State. Competition for admission to most law schools is intense. Federal courts and agencies set their own qualifications for those practicing before or in them. Education and training. Becoming a lawyer usually takes 7 years of full-time study after high school – 4 years of undergraduate study, followed by 3 years of law school. Law school applicants must have a bachelor's degree to qualify for admission. To meet the needs of students who can attend only part time, a number of law schools have night or part-time divisions.*

Para concluir, vale lembrar a necessidade e respeito ao direito de propriedade industrial, como garantia do retorno dos custos da pesquisa e do esforço adicional para desenvolver a tecnologia. Trataremos em maior detalhe em parte posterior das diferenças entre as aquisições de tecnologias por transferência ou produção, e como países tomam estratégias diferentes.

3.2. Infraestrutura jurídica

Nos últimos anos, a literatura sobre desenvolvimento econômico tem enfatizado o papel das instituições e, dentre estas, dos sistemas legais e judiciais, para explicar casos de sucesso e de fracasso no processo de desenvolvimento econômico. A apreciação pelo Poder Judiciário é um mecanismo no qual as disputas sobre a alocação de direitos são decididas, de acordo com normas e regras da sociedade. Como o empreendedor envolve acordos entre agentes da sociedade, depende de confiança e requer a garantia de direitos essenciais como o de propriedade, dos contratos e do mercados de capitais, é notória a correlação entre um sistema jurídico eficiente e um ambiente favorável ao empreendedorismo.

No entanto, o Judiciário brasileiro carece de previsibilidade e agilidade, pecando por não oferecer a devida segurança jurídica. É caro e lento, e ainda conta com magistrados que necessitam maior especialidade. Legislações recentes e ações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tiveram por objetivo tornar o Poder Judiciário brasileiro mais eficiente e foram de grande valia para a necessária harmonia entre o Judiciário e o as instituições da sociedade. A concorrência real da arbitragem em áreas de direito empresarial, como vimos, colabora para um Judiciário mais empático com as demandas de mercado. A eficiência do sistema judiciário é crucial, não somente pelas próprias disputas, mas também para todas as outras instituições. A sua eficiência facilita a realização de transações mais complexas e a atração de investimentos que dependem da proteção da lei para oferecer uma relação risco versus retorno atrativa para o investidor. Em outras palavras, um Judiciário eficiente reduz os custos de transação.

Em acréscimo às ações já desenvolvidas para tornar o Judiciário mais eficiente, sugerimos a utilização de precedentes vinculantes em todas as matérias como forma de restringir o número de processos e trazer maior previsibilidade.

Recomenda-se buscar a “desjudicialização” dos conflitos, para reduzir os 70 milhões de processos em curso no Brasil, com a implementação de ações para fortalecer as agências reguladoras, ações coletivas no lugar de individuais e a arbitragem, fundamental para o empreendedorismo.

3.3. Infraestrutura física

A falta de infraestrutura física é apontada como um dos principais fatores para a carência de crescimento das empresas e a inibição de novos focos de empreendedorismo no País. A infraestrutura é responsável por bens de produção e pelo ambiente favorável à indústria e ao comércio. Serviços de comunicação, energia e transportes eficientes acarretam menores custos de transação. Muitos negócios dependem de ações dos governos locais. Por isso, é esperado dos governantes ações para prover os bens públicos necessários e o ambiente atrativo.

Um grande exemplo recente, de um país também emergente como o Brasil, é o caso da Índia, cujo crescimento do PIB *per capita* foi de 43% do ano 2000 a 2006, em com-

paração aos 12,6% do Brasil no mesmo período²⁵⁰. Grandes centros de crescimento, como Bangalore, Hyderabad e Chennai, no sul do estado de Tamilnadu, mostram que não há nada que não possa ser alcançado quando a vontade e o esforço coletivo de uma nação criam o ambiente favorável para um crescimento vertiginoso e sustentável. No caso da Índia, várias regiões tiveram as suas administrações estaduais interessadas radicalmente em trazer negócios e implementar políticas orientadas para o crescimento, por meio de várias concessões como a energia subsidiada, água e taxas de imposto para os empresários. Zonas especiais de tecnologia foram criadas mediante iniciativas do governo para promover as empresas e, essas viraram palco de grande número de megaempresas internacionais da tecnologia da informação (TI) como HP, Compaq, Dell, IBM, Apple Macintosh, e SAP, bem como gigantes como Wipro e Infosys.

Com o advento da Copa do Mundo de futebol em 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016, o Brasil poderá injetar um ânimo político extra para a concretização de obras de infraestrutura que certamente alavancarão os grandes polos de empreendedorismo do País. Ademais, o Brasil tem grandes dimensões como da China e Índia, e potencialidades ainda pouco ou mesmo não exploradas. O momento é uma grande oportunidade de o Estado brasileiro, nos seus três poderes e níveis da federação, criar atrações para o empreendedorismo, seja de origem nacional e internacional, com benefícios enormes para toda sociedade brasileira. O crescimento do Brasil poderá ser referência mundial inclusive por trazer o diferencial de compatibilidade com o meio ambiente, o do crescimento sustentável.

3.4. Estabilidade econômica

Debates frequentes sobre a intolerância à inflação, a valorização da autonomia do Banco Central e as críticas às taxas de juros exorbitantes demonstram a preocupação de grande parte do empresariado nacional com a estabilidade econômica. Apesar de haver uma expansão do mercado de crédito (estoque de empréstimos do sistema financeiro brasileiro em relação ao PIB) de 21,8% em janeiro de 2003 a 34,7% em dezembro de 2007, o incremento do mercado de crédito brasileiro permanece distante do observado nas economias avançadas e mesmo em algumas economias com grau semelhante de desenvolvimento, como o Chile (82%), Tailândia (88%), Coreia do Sul (102%) e Malásia (108%). Realmente o custo do crédito no Brasil permanece alto. Mesmo nas operações de baixo risco as taxas de juros ainda estão em patamares inexplicavelmente muito elevados.

Com isso dito, é importante citar que a criação de um ambiente econômico que viabilize a inserção do País no comércio internacional depende basicamente de dois fatores, o regime cambial adotado e o sistema de tributos existente. Apesar de não representarem condição suficiente para promover às exportações de um país, ambas as políticas, monetária e tributária, são importantes para a existência de um empresariado qualificado, com indústrias eficientes, capazes de colocar no mercado produtos com preços mais baixos do que os existentes nos demais países.

Do lado da política monetária, a escolha do regime cambial – câmbio fixo ou flutuante – constitui uma decisão estratégica de política econômica. A maioria dos países emergentes, como o Brasil, prefere câmbio flutuante. No momento, o real supervalorizado tem prejudicado principalmente as empresas nacionais que tem olho no mercado internacional, como o agronegócio e a indústria de transformação. Muitas indústrias

²⁵⁰ Dados do Banco Mundial e do World Resources Institute.

e os empregos gerados por elas tendem a sair do país em busca de ambientes internacionais mais favoráveis ao empreendedorismo. Uma intervenção maior do governo poderia ser vista como oportuna considerando o elevado grau de abertura financeira da economia brasileira. Além de enfrentar um câmbio supervalorizado, as empresas brasileiras buscam proteger-se de oscilações grandes do câmbio. Nesse caso, uma opção comum são os contratos de derivativos²⁵¹ para minimizar perdas futuras com variação cambial. Contudo, mesmo os instrumentos financeiros de derivativos serem uma estratégia interessante de gestão de risco, muitas vezes eles são utilizados para especulação e operações financeiras de curto prazo, podendo gerar prejuízos grandes às empresas. Assim, algumas preferem retomar investimentos por intermédio de linhas de crédito disponíveis. Nessa linha, uma alternativa é a tomada de novos financiamentos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Mesmo mencionando o tema de forma superficial, pode-se notar a importância da política cambial para favorecer o empreendedorismo no País.

Da mesma forma, um estudo pormenorizado do sistema tributário com vistas a apoiar o desenvolvimento do País é essencial considerando o peso e distorções que causa nos mercados e os custos de transação envolvidos. O sistema tributário brasileiro é um dos mais onerosos dentre os países em desenvolvimento, girando em torno de 38% do PIB. De forma simplória, podemos dizer que menos impostos são sempre preferíveis a mais impostos. Quanto menor for a carga tributária, maior a probabilidade de uma economia enriquecer. Isso porque sistemas tributários onerosos distorcem os preços praticados no mercado de tal modo que mesmo os concorrentes menos eficientes no processo produtivo, mas submetidos a menor incidência de tributos, podem ser mais competitivos do que aqueles que produzem de forma mais eficiente.

Para complementar o tema, citaremos, a seguir, as recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI) para um sistema tributário de boa qualidade levando em consideração as experiências práticas e históricas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, a saber: (i) ter imposto sobre o consumo incidente sobre o valor agregado; (ii) utilização de bases tributárias amplas e bem definidas; (iii) imposto de renda sobre pessoas físicas – com poucas deduções, alíquota moderada, alto limite de isenção e com desconto na fonte; (iv) imposto de renda sobre pessoas jurídicas com alíquotas alinhadas às da pessoa física, baixa utilização de incentivos fiscais a setores ou atividades específicos; (v) minimização dos atrasos na arrecadação e pesadas multas nos casos de atrasos de pagamentos; e (vi) adoção de impostos que sejam tão “neutros” quanto possível, ou seja, priorizar impostos que geram renda sem produzir outros efeitos econômicos. A ideia aqui é buscar impostos cuja aplicação não afete tanto a distribuição de renda ou o funcionamento de mercado, uma vez que não há impostos completamente neutros. Um exemplo de impostos que acarretam efeitos econômicos distorcidos são os impostos indiretos como IPI, CIDE, Imposto de Importação e ICMS. Esses são inevitavelmente transformados em preços mais altos, o que faz com que o consumidor, não importa o seu nível de renda, acabe culpando os empresários pelos altos preços. Além de quase sempre não ter a mínima noção de que está pagando por esses impostos.

²⁵¹ Nos últimos anos, num contexto de desenvolvimento e volatilidade do sistema financeiro internacional e com a sofisticação e complexidade das transações econômicas, foi criado um tipo especial de operação financeira chamada de derivativos. Esses instrumentos financeiros foram criados com a finalidade de antecipar preços futuros de seus ativos objeto e proteger investidores e produtores contra riscos. Os derivativos são, hoje, papéis largamente comercializados no mercado financeiro internacional. Contratos futuros, a termo, opções e swaps são exemplos desses contratos derivativos.

4. Produção e transferência de tecnologia

Mercados são dinâmicos e cíclicos. É ditado comum que o empreendedor precisa estar se reinventando. Tudo relacionado ao ser humano e suas preferências é dinâmico e precisa de investimento e inovação constante. A inovação que passou pelo teste do dilema da confiança mútua e da aprovação do mercado²⁵², passa ainda por outro ciclo, o de lucros marginais decrescentes. Um inovador descobre uma nova ideia e usa esse conhecimento privado para obter lucros extraordinários. Muitas empresas procuram esconder seus segredos (informação ainda privada, ou seja, não divulgada ao público como a fórmula do xarope da Coca-Cola) o máximo possível, valendo-se de institutos do Direito de Propriedade Industrial (para o registro de Marcas e Patentes). Contudo, mais cedo ou mais tarde, os concorrentes acabam descobrindo o que o inovador buscou proteger, e a ideia se torna pública. No caso Coca-Cola, a sua mais conhecida concorrente Pepsi-Cola buscou copiar o xarope e entrar no mercado. Quando o inovador decide patentear, a informação deve ser revelada e terá proteção por um período pré-definido, como atualmente de 20 anos. Como a Coca-cola preferiu registrar apenas a marca, e não a patente que exigiria revelar a sua fórmula, para ela vale mais uma lei rigorosa contra espionagem industrial. À medida que a informação se torna pública, o inovador reduz seu lucro a um nível normal. Para manter níveis de lucros como antes, o empreendedor deve inovar mais uma vez. Esse é o ciclo da inovação.

O direito e políticas públicas têm consequências para os ciclos acima descritos e para o desenvolvimento econômico. As políticas públicas devem priorizar o fomento de pesquisa e desenvolvimento (P&D) para gerar inovações e impor respeito ao exercício do direito de propriedade industrial. Assim, o empreendedor terá o retorno de seu investimento e o incentivo de inovar. Entretanto, a produção de inovação tecnológica não é a única forma de se valer da inovação. Além de a pesquisa e desenvolvimento, tecnologia pode ser adquirida via transferência. Os países menos desenvolvidos são comumente conhecidos como importadores de tecnologia. A transferência é feita no mercado e nas transações comerciais, nos intercâmbios de educação (estudo no exterior), e na mobilidade do próprio capital. Como exemplo, a Embraer, a terceira maior fabricante de aviões comerciais do mundo e uma das maiores exportadoras brasileiras, instalou-se em Harbin, noroeste da China, em 2002. Em menos de uma década, os chineses apreenderam a tecnologia da Embraer, e a empresa considera o fechamento da fábrica. A China, país capitalista fruto da garantia da ordem imposta pelo partido comunista, recepciona as empresas, com ambiente institucional favorável e garantia de cumprimento de contratos, e depois copia a tecnologia e procura aprimorá-la. O vice-primeiro-ministro chinês Zhang Dejiang, apareceu na primeira página do jornal China Daily em 15 de setembro de 2010 anunciando a primeira fábrica 100% chinesa de Jumbos, a *Commercial Aircraft Corporation*, com investimentos da sócia da Embraer, a Avic II, de um bilhão de iuanes (US\$ 146 milhões). A China detém crédito também. Não há como competir com um banco chinês. O *Industrial and Commercial Bank of China* tem ativos na ordem de US\$ 1,3 trilhão, maior do que os ativos do sistema financeiro total brasileiro estimado em US\$ 1 trilhão. A lição que resta ao Brasil é que temos que pensar grande e no longo prazo. Eles precisam de aço e alimentos do Brasil. Os países tradicionalmente desenvolvidos, geradores de tecnologia, terão sempre espaço no mercado, mas o mercado mundial não é mais o mesmo. É essencial para o Brasil ter a visão de que a transferência de tecnologia, no novo mercado multipolar globalizado é

²⁵² Falaremos de riscos no item 5 deste trabalho.

parte do risco de inovar, e que associações comerciais com outros países emergentes serão essenciais uma vez que esses países prometem dominar mais de 50 % da produção mundial.

5. Gerenciar a empresa e administrar riscos

Após tantos desafios para iniciar o negócio, como o dilema ideia-crédito, obstáculos trazidos pelos custos de transação e a necessidade de instituições favoráveis e sólidas, o empreendedor enfrenta após a abertura da empresa, riscos naturais inerentes ao mercado e aos ciclos de inovação. Os riscos são muitos. As estatísticas são cruéis. Após dois anos de abertura, estima-se que mais de 70% das empresas são fadadas ao fechamento, e outros 25% até o quinto ano. Restam apenas 5% dos negócios. Ideias inovadoras ou antigas são sempre avaliadas e devem ser aprovadas para não serem eliminadas a cada ciclo. O inovador ganha mais uma responsabilidade. De acordo com o empresário Eike Batista, atualmente listado como mais rico do Brasil e o 5º do mundo, o processo de empreender deve considerar uma visão de 360 graus. O empreendedor deve estar constantemente atualizado nas dimensões financeira, jurídica, ambiental, social, mercadológica, logística, política, econômica, e estar pronto para mudar de ramo quando necessário, além de estar sempre se reinventando. É preciso ter previsibilidade, transparência, e saber fazer análise de riscos. É estar preparado a cada dia, e trabalhar com retorno de médio e longo prazo.

6. Política industrial

Políticas industriais que buscam gerar desenvolvimento econômico devem investir em infraestrutura jurídica e física, como sugerido anteriormente neste trabalho, para criar um ambiente favorável para o empreendedorismo. Para a tomada de decisões, funcionários que formulam as políticas públicas de investimento somente têm acesso à informação quando elas se tornam públicas. Caso contrário, esses funcionários públicos terão mais incentivos para mudarem para um trabalho no setor privado. Informações privadas são inerentes aos inovadores de mercado. Assim os funcionários públicos não podem prever quais empresas ou quais ramos industriais terão rápido crescimento, sendo improvável que políticas públicas promovam desenvolvimento por meio de interferências nos investimentos privados. Essa lógica é coerente com o fato de que países ricos confiam fundamentalmente no setor privado como o motor do crescimento. Quando existe a interferência, surge também o risco de atender a grupos de interesses e de existir corrupção.

No Brasil, por uma questão de proteção ao meio ambiente e estratégia energética, foi estimulada a produção de cana-de-açúcar para o mercado do etanol. Foi uma ideia brilhante no papel, mas, pela segunda vez, mostra sinais de insustentabilidade, considerando os custos de oportunidade dos produtores de cana e os preços do petróleo. O mercado internacional de açúcar e a concorrência da gasolina no mercado nacional, muito mais que as políticas governamentais, são os principais fatores que definem a quem os produtores de cana destinarão seu produto. No final, é o mercado, ou seja, quem consome e a que preço, que ditará as regras e os incentivos para produzir.

Alguns políticos e intelectuais ainda acreditam equivocadamente que os países em desenvolvimento são exceções que exigem direcionamento da economia. O resultado são megaempresas estatais que acabam sendo ineficientes, e que, contrariamente ao pensamento anterior, terminam privatizadas em nome da competição e da eficiência. Resta ao Estado a tarefa não menos desafiadora de regular.

7. Situação atual

O Brasil já passou por momentos de capacidade empreendedora dormente. Os sistemas Bras – Telebrás, Eletrobrás, Petrobras – eram os únicos que tinham a possibilidade de arriscar. Hoje é reconhecido como um dos países com maior potencial empreendedor. De acordo com o Global Entrepreneurship Monitor (GEM)²⁵³, a taxa de empreendedorismo por oportunidade vem demonstrando crescimento gradativo, passando de 8,5%, em 2001, para 9,4%, em 2009. No ranking dos países com nível comparável de desenvolvimento econômico da GEM 2009, o Brasil é o sexto mais empreendedor, com taxa de 15,3%, o que equivale a 18,8 milhões de pessoas²⁵⁴.

A partir dos dados da GEM também é possível concluir que a atividade empreendedora é uma das causas para a geração de renda e elevação do Produto Interno Bruto (PIB) dos países. Durante a crise financeira internacional ocorrida em 2008, a economia brasileira manteve-se dinâmica, devido, principalmente, ao mercado interno, abastecido por micro e pequenas empresas dos setores de Comércio e Serviços. Ainda que baixo em relação aos outros países emergentes, o crescimento econômico causado em parte pela atividade empreendedora somente foi possível com base nas instituições sólidas mencionadas ao longo deste trabalho.

Abordamos as principais instituições e aspectos do direito brasileiro necessários para o crescimento do empreendedorismo no País. De forma geral, os governos dos últimos 16 anos conseguiram dar prosseguimento ao ambiente favorável, mediante parceria entre setor público e privado, necessárias para o crescimento da atividade empreendedora. É certo que o Brasil ainda tem muito a evoluir principalmente em termos de infraestrutura física, jurídica e registral. Contudo, o mais marcante foi perceber que o amadurecimento institucional, após 25 anos de democracia, permitiu ao País caminhar no sentido de desenvolver uma cultura empreendedora e instituições sólidas que resistem a mudanças políticas, e propiciam o ambiente fértil necessário para o Brasil inserir-se num patamar de empreendedorismo compatível com os países mais desenvolvidos do mundo.

8. Conclusão

O trabalho representou uma compilação de temas fundamentais sobre leis e políticas públicas, em pauta na literatura acadêmica nacional e internacional, que corroboram efetivamente para um ambiente favorável ao empreendedorismo. Uma ação singular, mesmo que abrangente, como o Programa de Aceleração do Crescimento (o PAC) lançado em janeiro de 2007 pelo governo federal, não é suficiente para promover as mudanças institucionais, o que inclui o sistema jurídico brasileiro. O grande objetivo a ser atingido é obter uma cooperação geral e coesa das instituições relevantes, públicas e privadas, formais e informais, para a coordenação de estratégias que possam criar reais incentivos para o florescimento da iniciativa privada e do empreendedorismo.

²⁵³ O Global Entrepreneurship Monitor (GEM) é o maior estudo independente do mundo sobre a atividade empreendedora, cobrindo 54 países consorciados, o que representa 95% do Produto Interno Bruto (PIB) e dois terços da população mundial. O GEM é atualmente coordenado pelo Global Entrepreneurship Research Association (GERA) – organização composta e dirigida pela London Business School (Inglaterra), pelo Babson College (Estados Unidos) e por representantes dos países participantes do estudo. Notícias SEBRAE/SC em 6/4/2010.

²⁵⁴ A taxa geral refere-se à soma dos empreendimentos novos (que surgiram nos últimos três anos e meio), que foi de 9,75%, e dos empreendimentos nascentes (com até três meses de vida ou ainda em processo de criação), que ficou em 5,78%. A atual taxa está acima da média histórica do Brasil, que é de 13%. Em 2008, a taxa ficou em 12%.

Com vistas a contribuir para o debate no Congresso Nacional acerca de propostas de políticas públicas e de legislação que possam colaborar para o desenvolvimento nacional, destacamos no trabalho sugestões de alteração dos direitos de propriedade, de contratos, do mercado de capitais e, complementarmente, da legislação sobre registros públicos. Incrementamos o debate identificando ações importantes de incentivo à educação e pesquisa, de melhoria da infraestrutura jurídica e física e, voltadas para a estabilidade econômica. Tratamos da importância da captação de tecnologias, seja via inovação ou transferência, bem como, do desafio da gestão de uma política industrial eficiente. Como se vê, o sucesso das ações supramencionadas decorre necessariamente do amadurecimento do Direito brasileiro. Cada vez mais o Direito assume maior responsabilidade pelo crescimento econômico do País.

Referências bibliográficas

ARROW, Kenneth J. (1972). The Value of and Demand for Information, in C. B. McGuire and R. Radner (eds.), *Decision and Organization*, New York: North-Holland, Chapter 6.

BECK, Thorsten. Impediments to the Development and Efficiency of Financial Intermediation in Brazil. World Bank Policy Research Working Paper.

BERKOWITZ, Daniel, PISTOR Katharina, and RICHARD Jean-Francois. Economic Development, legality, and the transplant effect. William Davidson Institute Working Paper no. 308, February 2000.

BUSCAGLIA, Edgardo e RATLIFF, William – Law and PINHEIRO, Armando Castelar e SADDI, Jairo. *Direito, Economia e Mercados*. Editora Campus: Elsevier, 2005.

COOTER, Robert. *Law, Information, and the Poverty of Nations*. Paper 16, Year 2005, University of California, Berkeley.

COOTER, Robert, SCHÄFER, Hans-Bernd e TIMM, Luciano Benetti. Direito e Desenvolvimento: Qual é a melhor política pública para o Estado dirigir o desenvolvimento? In *Law and development: what is the Best public policy for the state to control development?* Revista da Faculdade Mineira de Direito, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, pp. 59-71, 2ª sem. 2007.

COOTER, Robert, and SCHÄFER, Hans-Bernd. Solomon's Knot. *How law can end the poverty of nations*. Working Paper. May 2009.

COOTER, Robert e ULEN, Thomas. *Direito e Economia*. Pearson/Addison-Wesley. Tradução Bookman, 5 Ed., Porto Alegre, 2010.

KHOURI, Paulo R. Roque A. *A Revisão Judicial dos Contratos no Novo Código Civil, Código do Consumidor e Lei n. 8.666/93 – A onerosidade Excessiva Superveniente*. São Paulo: Atlas, 2006.

MACHADO, Rafael Bicca. *A Arbitragem Empresarial no Brasil. Uma Análise pela nova sociologia Econômica do Direito*. Livraria do Advogado Editora: Porto Alegre, 2009.

NORTH, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performan*. Cambridge: Cambridge University Press. 152 p.

PINHEIRO, Armando Castelar e SADDI, Jairo. *Direito, Economia e Mercados*. Editora Campus: Elsevier, 2005.

POSNER, Eric. *Análise Econômica do Direito Contratual. Sucesso ou Fracasso?* Bruno Meyerhof Salama (Organizador). São Paulo: Saraiva, 2010.

POSNER, Richard. Creating a Legal Framework for Economic Development. *The World Bank Research Observer*, vol. 13, n. 1 (February 1998), pp. 1-11.

Projeto BRA/07/004 – A Junta Comercial e o seu papel no desenvolvimento da economia – Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa. Projeto Pensando o Direito – Junta Comercial. Realização da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

SCHUMPETER, Joseph A. and BACKHAUS, Ursula. *The Theory of Economic Development*. The European Heritage in Economics and Social Sciences, 2003, Volume 1, pp. 61-116, DOI: 10.1007/0-306-48082-4_3.

ZYLBERSZTAJN, Décio e SZTAJN, Rachel. *Direito & Economia. Análise Econômica do direito e das Organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

TIMM, Luciano (org). *“Direito e Economia”*. São Paulo, Thomson-IQB, 2005.

TIMM, Luciano Benetti. *Arbitragem nos Contratos. Empresariais, Internacionais e Governamentais*. Livraria do Advogado Editora: Porto Alegre, 2009.

VERA, Flavia. *Novo Direito Imobiliário e Registral*. Editora Quartier Latin do Brasil: São Paulo, 2008. Capítulo 15.

VERA, Flavia. *Lógica econômica aplicada ao Direito potencializa o desenvolvimento*, em entrevista ao Espaço Jurídico da BM&F Bovespa em 8/2/2007 – <http://te.bovespa.com.br/juridico/noticias-e-entrevistas/Noticias/070208Nota.asp>

WILLIAMSON, O. E. *The economic Institutions of Capitalism*. USA: Macmillan. 450 p. 1985.

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

REFLEXÕES E ALTERNATIVAS POSSÍVEIS PARA A REFORMA POLÍTICA

GABRIELLE TATITH PEREIRA

Advogada do Senado Federal. Graduada em Ciências Sociais e Jurídicas pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM/RS e pós-graduanda em Direito Público pela UNIDERP/REDE LFG.

Introdução

As eleições que acabaram de acontecer para os mais elevados cargos políticos do país reacenderam as discussões sobre a necessidade de reformas políticas no sistema eleitoral brasileiro. São inúmeros os temas em pauta: listas partidárias, propaganda eleitoral, pesquisas eleitorais, financiamento de campanhas, coligações eleitorais, etc. Pode-se dizer, não obstante, que o ponto de convergência dessas discussões está na busca de mecanismos de aperfeiçoamento da democracia representativa.

O método representativo, enquanto alternativa possível para as sociedades democráticas contemporâneas complexas e pluralistas²⁵⁵, enfrenta sérios problemas que podem ser sintetizados nos seguintes pontos: a natureza dos laços que unem representantes e representados; a capacidade dos representados de vocalizarem suas preferências aos representantes e fiscalizarem o desempenho da atividade executiva e parlamentar; a capacidade de os representantes efetivamente agirem em nome dos representados e defenderem os seus melhores interesses²⁵⁶.

Uma face dessa problemática está consubstanciada na (possível) ausência de legitimidade dos pleitos eleitorais em decorrência da influência e do abuso do poder econômico no financiamento das campanhas. De fato, as regras atualmente vigentes e delineadoras de um sistema que congrega recursos públicos e privados permitem que o aporte de capital privado seja diretamente proporcional ao sucesso do candidato na eleição ou reeleição.

Num país como o Brasil, em que o poder político tem se mostrado historicamente atrelado ao poder econômico, o resultado das urnas depende substancialmente dos investimentos que o candidato realiza no período da campanha eleitoral, cada vez mais voltada ao *marketing político de avançada tecnologia e previsão*²⁵⁷.

Isso demonstra que o sistema misto de financiamento de campanhas e os mecanismos de prestação de contas brasileiros não têm sido eficazes em assegurar a competição isonômica entre os candidatos e a normalidade e legitimidade das eleições.

A influência e o abuso do poder econômico nos pleitos eleitorais não é uma preocupação isolada do Brasil. Ao contrário, alcança inúmeros países, desenvolvidos ou não. Entretanto, não se pode ignorar que o nosso país tem uma das campanhas eleitorais

²⁵⁵ Fátima Anastasia e Felipe Nunes ponderam que *'a invenção da representação foi a solução encontrada (Sartori, 1994) para diminuir concomitantemente os "custos internos" e os "riscos externos" associados ao processo decisório. Os primeiros (custos internos) crescem com o aumento do número de decisores e se referem aos recursos mobilizados para se permitir a participação ampliada dos cidadãos. Vale citar, a título de exemplo, a quantidade e a variedade de recursos que são empregados para realizar eleições presidenciais em um país como o Brasil. Os segundos (riscos externos) crescem com a diminuição do número de decisores e são, fundamentalmente, os riscos de tirania, corrupção e incompetência'. A Reforma da Representação.* In: Reforma Política no Brasil. Organizadores: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Belo Horizonte : Editora UFMG, pp. 17 e 18. 2006.

²⁵⁶ ANASTASIA, Fátima. NUNES, Felipe. **A Reforma da Representação.** In: Reforma Política no Brasil. Organizadores: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Belo Horizonte : Editora UFMG, p. 18. 2006.

²⁵⁷ CAGGIANO, Monica Herman S. **Corrupção e financiamento das Campanhas Eleitorais.** Revista de Direito Constitucional 41/215 – Revista dos Tribunais, p. 1. Em <http://revistasrtonline.com.br/portalrt/docview/doutrina/docrevistadireitoconstitucional>. Acesso em 21/6/2010. No dizer da autora, *"a atividade política, os meios e técnicas de difusão das ideias, os instrumentos de conquista de novos simpatizantes e adeptos demandam importâncias cada vez mais volumosas, principalmente, nos dias de hoje, diante das sofisticadas metodologias de marketing político de avançada tecnologia e precisão"*.

mais caras do mundo²⁵⁸, a demonstrar uma indesejável relação de dependência entre candidatos e financiadores.

A Revista Veja publicou, em edição de 25/2/1998, o valor dos gastos, em reais, de uma campanha política em reais: 400 mil para deputado federal; 1,5 milhões para senador; 15 milhões para governador e 35 milhões para presidente²⁵⁹. Essa estimativa é oficial e, portanto, não inclui eventuais gastos não-declarados à Justiça Eleitoral, resultantes de práticas ilegais de partidos políticos e candidatos.

Esse montante vultoso de recursos sinaliza, por si só, o papel determinante do poder econômico nos pleitos eleitorais brasileiros. Mas não é só isso. A partir de dados coligidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com a prestação de contas das campanhas eleitorais de 1994, 1998 e 2002, David Samuels²⁶⁰ realizou estudo detalhado e, mesmo reconhecendo que os custos declarados não refletiam com exatidão as quantias efetivamente empregadas nas campanhas, concluiu seguramente que: candidatos a governador gastam mais que candidatos ao Senado, os quais, por sua vez, gastam mais que candidatos a deputado federal, os quais gastam mais que candidatos a deputado estadual; as pessoas jurídicas contribuem mais que as pessoas físicas; as empresas que mais contribuem são aquelas pertencentes a setores diretamente influenciados por atos de regulamentação governamental ou dependentes de contratos públicos, como as do setor bancário, financeiro, industrial e de construção civil.

O elevado custo das campanhas eleitorais e o perfil dos investidores revelam a fragilidade de nossa democracia representativa. O abuso do poder econômico por candidatos e partidos políticos pode ser explicado, entre outros, pelos seguintes fatores: aumento da competitividade nas eleições, enfraquecimento do papel dos partidos políticos em termos organizacionais e ideológicos (ausência de programas partidários fortes), incremento das táticas individuais de campanha no sistema proporcional em lista aberta e ausência de uma legislação eleitoral rígida e eficiente na fiscalização do seu cumprimento pelos destinatários.

As normas de direito eleitoral, notadamente as pertinentes ao financiamento de campanhas e à prestação de contas, não têm se mostrado suficientemente idôneas a assegurar uma disputa igualitária entre os candidatos e, conseqüentemente, o voto livre e independente do eleitor, o que, em última instância, fragiliza o papel da democracia representativa.

²⁵⁸ David Samuels, ao colocar as despesas relativas às eleições em perspectiva, afirma: “o total estimado de despesa para as eleições de 1994 esteve entre US\$ 3,5 e US\$ 4,5 bilhões. Em contraste, os candidatos gastaram cerca de US\$ 3 bilhões em eleições nos Estados Unidos em 1996. Em 1994 e 1998, Fernando Henrique declarou ter gastado mais de US\$ 40 milhões em sua campanha, e ele não teve de pagar por nem um minuto de seu tempo na televisão. No Brasil, o horário eleitoral gratuito elimina a necessidade de o candidato comprar espaço na televisão, o que deveria diminuir consideravelmente os custos de uma campanha. Ao contrário, nos Estados Unidos, os candidatos de todos os cargos gastam boa parte dos fundos em propaganda de rádio e televisão. Isso enfatiza o alto custo real das campanhas de Fernando Henrique: em 1996, Bill Clinton levantou cerca de US\$ 43 milhões, e gastou muito desse dinheiro comprando tempo na televisão. Além disso, os totais são para as eleições primária e geral, enquanto Fernando Henrique nem precisou concorrer ao segundo turno, ganhando no primeiro. Tais números indicam que as eleições presidenciais no Brasil são quase tão caras quanto as americanas”. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma.** *Suffragium* – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE. Fortaleza. V. 3. N. 4, p. 15. Jan/jun 2007.

²⁵⁹ Os dados foram retirados de artigo publicado por Monica Herman S. Caggiano. **Corrupção e financiamento das Campanhas Eleitorais.** Revista de Direito Constitucional 41/215 – Revista dos Tribunais, p. 1. Em <http://revistasrtonline.com.br/portalar/docview/doutrina/docrevistadireitoconstitucional>. Acesso em 21/6/2010.

²⁶⁰ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma.** *Suffragium* – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE. Fortaleza. V. 3. N. 4, p. 11. Jan/jun 2007.

É nesse contexto que parcela substancial da doutrina entende ser o financiamento público de campanhas eleitorais o mecanismo mais adequado e eficiente no combate à corrupção eleitoral e ao abuso do poder econômico.

Nesse contexto, o presente trabalho propõe-se a analisar criticamente o sistema de financiamento de campanhas e de prestação de contas vigente no Brasil e as soluções que têm sido debatidas no Poder Legislativo Federal a partir da tramitação de diversos projetos de lei, seja para aperfeiçoar o sistema atual, seja para introduzir em nosso ordenamento o financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais. O propósito maior do estudo está em verificar em que medida essas alterações efetivamente contribuem para neutralizar a intervenção do poder econômico e garantir escolhas mais livres aos eleitores.

2. Conjunto normativo atual: do financiamento de campanhas à prestação de contas

O Brasil adota um sistema misto de financiamento de campanhas eleitorais. Parte do custeio advém de recursos públicos, consubstanciados nas verbas recebidas do fundo partidário²⁶¹ pelos partidos políticos e na propaganda eleitoral do rádio e da televisão, a qual assegura às emissoras o direito à compensação fiscal por ceder o horário gratuito²⁶². A outra parte do custeio advém de recursos privados, oriundos do próprio candidato, de doações de pessoas físicas ou jurídicas e de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos políticos e de receitas provenientes da comercialização de bens ou da realização de eventos (art. 17 e seguintes da Lei 9.504/1997 e art. 14 da Resolução 23.217/2010 do TSE).

Em princípio, o limite dos gastos de campanha deve ser fixado por lei até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral (art. 17-A da Lei 9.504/1997). Havendo omissão legislativa, cada partido político ou coligação fixará o limite máximo de gasto por cargo eletivo e por candidato (art. 18 da Lei 9.504/1997 e art. 2º da Resolução 23.217/2010 do TSE). A violação a esse limite sujeita o responsável à pena de multa, podendo ainda responder por abuso do poder econômico nos termos do art. 22 da Lei Complementar 64/1990 (§ 2º do art. 18 da Lei 9.504/1997 e § 5º do art. 2º da Resolução 23.217/2010 do TSE).

²⁶¹ Os valores que compõem o fundo partidário e os critérios de distribuição dos seus recursos estão previstos nos arts. 38 e 41 da Lei 9.096/95.

²⁶² Eis o teor do art. 99 da Lei 9.504/97: Art. 99. As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei. (Vide Decretos nºs 2.814, de 1998 e 3.786, de 2001) § 1º O direito à compensação fiscal das emissoras de rádio e televisão previsto no parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e neste artigo, pela cedência do horário gratuito destinado à divulgação das propagandas partidárias e eleitoral, estende-se à veiculação de propaganda gratuita de plebiscitos e referendos de que dispõe o art. 8º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, mantido também, a esse efeito, o entendimento de que: (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) I – (VETADO); (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) II – o valor apurado na forma do inciso I poderá ser deduzido do lucro líquido para efeito de determinação do lucro real, na apuração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ, inclusive da base de cálculo dos recolhimentos mensais previstos na legislação fiscal (art. 2º da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996), bem como da base de cálculo do lucro presumido. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) § 2º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) § 3º No caso de microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições (Simples Nacional), o valor integral da compensação fiscal apurado na forma do inciso I do § 1º será deduzido da base de cálculo de imposto e contribuições federais devidos pela emissora, seguindo os critérios definidos pelo Comitê Gestor do Simples Nacional – CGSN. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

Os partidos políticos são obrigados a constituir comitês financeiros para a arrecadação de recursos e aplicação nas campanhas eleitorais (art. 19 da Lei 9.504/1997 e art. 5º da Resolução 23.217/2010 do TSE). Cada candidato a cargo eletivo fará a administração financeira de sua campanha, diretamente ou por meio de pessoa designada, ficando ambos solidariamente responsáveis pela veracidade das informações financeiras e contábeis da campanha (arts. 20 e 21 da Lei 9.504/1997).

Partidos políticos, comitês financeiros e candidatos estão obrigados a abrir conta bancária específica para registrar toda a movimentação financeira da campanha, vedado o uso de conta bancária preexistente (art. 22 da Lei 9.504/1997 e art. 9º da Resolução 23.217/2010 do TSE)²⁶³. A utilização na campanha de recursos que não provenham de conta bancária específica implicará a rejeição da prestação de contas do partido, comitê financeiro ou candidato e eventual prova do abuso do poder econômico acarreta o cancelamento do registro da candidatura ou a cassação do diploma, sem prejuízo de outras sanções (art. 22, § 3º, da Lei 9.504/1997 e art. 10 Resolução 23.217/2010 do TSE).

A arrecadação de recursos e os gastos em campanha obrigam à emissão do recibo eleitoral (art. 23, § 2º, da Lei 9.504/1997 e art. 1º da Resolução 23.217/2010 do TSE). As doações de pessoas físicas, em dinheiro ou em bens e serviços estimáveis em dinheiro, estão limitadas a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior às eleições (art. 23 da Lei 9.504/1997 e art. 16 da Resolução 23.217/2010 do TSE). As doações das pessoas jurídicas, em dinheiro ou em bens e serviços estimáveis em dinheiro, estão limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior às eleições, declarado à Receita Federal (art. 81 da Lei 9.504/1997 e art. 16 da Resolução 23.217/2010 do TSE). As doações realizadas acima dos limites legais sujeitam o infrator à pena de multa e, no caso das pessoas jurídicas, à proibição de participar de licitações públicas e celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos. O candidato beneficiado poderá responder por abuso do poder econômico, nos termos da Lei Complementar 64/1990.

Todos os candidatos, partidos políticos e comitês financeiros devem prestar contas à Justiça Eleitoral até o dia 2 de novembro de 2010 (art. 28 da Lei 9.504/1997 e arts. 25 e 26 da Resolução 23.217/2010 do TSE). Ademais, são obrigados a divulgar em sítio da Justiça Eleitoral, nos dias 6 de agosto e de setembro, relatório discriminado dos recursos recebidos e dos gastos realizados até então.

Comprovada a captação ou gastos ilícitos para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato ou cassado, se já houver sido outorgado (§ 2º do art. 30-A da Lei 9.504/1997). O partido político que descumprir as normas de arrecadação e de gastos de recursos perderá o direito ao recebimento da quota do fundo partidário no ano seguinte ao da eleição, sem prejuízo de o candidato beneficiado responder por abuso do poder econômico ou por outras sanções (art. 25 da Lei 9.504/1997 e art. 26 da Resolução 23.217/2010 do TSE).

Tem-se, aparentemente, um conjunto significativo de regras a dirigir e restringir a atuação dos candidatos, partidos e comitês financeiros. Não obstante, tal regramento ainda se mostra incapaz de coibir a interferência do poder econômico nas eleições, como se verá a seguir.

²⁶³ O art. 22, § 2º, da Lei 9.504/1997 apenas excepciona a exigência de abertura de conta bancária para os casos de candidatura para prefeito e vereador em municípios onde não haja agência bancária, bem como de candidatura para vereador em municípios com menos de 20 mil eleitores.

3. A ineficácia do sistema de financiamento de campanhas brasileiro perante a influência e o abuso do poder econômico

O panorama sinteticamente demonstrado no item anterior acerca do financiamento e da prestação de contas das campanhas eleitorais brasileiras revela deficiências que contribuem diretamente para a intervenção do domínio econômico no sistema político-eleitoral. Entre os problemas mais graves estão a ausência de um limite legal razoável para os gastos com campanhas e o baixo rigor das sanções aplicáveis aos infratores.

Nesse contexto de controle ineficiente e de impunidade, os candidatos e os partidos políticos têm, na captação e na aplicação ilícita de recursos, um forte instrumento de favorecimento e de cooptação de eleitores e, conseqüentemente, de desequilíbrio na disputa eleitoral.

A legitimidade das eleições é essencial para a solidez do Estado Democrático de Direito. A própria Constituição Federal, ao dispor sobre os direitos políticos, expressamente afirma que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, de valor igual para todos. Há, portanto, manifesta preocupação com a vontade livre e consciente do cidadão no momento da escolha dos representantes dos poderes executivo e legislativo, a ponto de o texto constitucional, nos §§ 3º a 11 do art. 14, prever inúmeras causas de inelegibilidade, remetendo à lei complementar o estabelecimento de outras, a fim de proteger **a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta e indireta.**

Percebe-se, assim, que a vedação à influência do poder econômico nas eleições é um valor de *status* constitucional e reflete uma escolha do poder constituinte revisor²⁶⁴ a ser concretizada pelos poderes constituídos, especialmente pelo Poder Legislativo.

Há que se ponderar, então, qual o sentido da expressão *influência do poder econômico* trazida pelo texto constitucional. Compreendida restritivamente como o uso irregular ou abusivo do poder econômico, já estaria suficientemente tutelada no art. 1º, inc. I, alínea d, da Lei Complementar 64/1990. Essa regra afirma que são inelegíveis aqueles que

tenham contra a sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as eleições que se realizarem nos três anos seguintes.

Entretanto, compreendida amplamente como qualquer forma de interferência da riqueza no resultado dos pleitos eleitorais, a legislação brasileira mostrar-se-ia totalmente incapaz de assegurar a legitimidade da manifestação política do eleitor.

Ao tratar do tema, Pedro Roberto Decomain²⁶⁵ afirma que a Constituição de 1967, na redação originária do art. 148, inc. III, autorizava que a lei complementar previsse outras causas de inelegibilidade para assegurar “a normalidade e legitimidade das eleições, contra o **abuso do poder econômico** e do exercício dos cargos ou funções públicas”. Com

²⁶⁴ A redação do § 9º do art. 14 foi conferida pela Emenda Constitucional de Revisão nº 04/1994.

²⁶⁵ Decomain, Pedro Roberto. **Influência do Poder Econômico e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais**. Resenha Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Florianópolis. V. 13, pp.16 e 17. 2006.

o advento da EC 1/1969, o art. 151, inc. III, da Constituição Federal passou a prever que a lei complementar poderia dispor sobre outras causas de inelegibilidade, visando a preservar “a normalidade e legitimidade das eleições contra **influência ou o abuso** do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta, ou **do poder econômico...**”.

Segundo o autor, a nova redação conferida ao texto constitucional pretendeu coibir não apenas o abuso do poder econômico como também o seu uso pelos candidatos. O prevalecimento da riqueza nos pleitos eleitorais, já naquela época, tornou-se proscrito. E na dicção da Constituição Federal de 1988, defende que o § 9º do art. 14 seja interpretado do modo mais abrangente possível:

O que ele contém sem dúvida alguma é mensagem de que, além de proscrever o **abuso** do poder econômico, chega a proscrever o seu **uso**, como mecanismo capaz de influir na vontade do eleitorado, produzindo com isso distorções e, principalmente, acarretando desigualdades insuperáveis entre os que são e os que não são detentores de poder econômico²⁶⁶.

O sentido da proteção constitucional está em garantir a igualdade de competição entre os candidatos, disponham eles ou não de condições financeiras para respaldar suas campanhas eleitorais. Desse modo, a influência do poder econômico, enquanto interferência ou potencialidade de interferência, ainda que não represente violação direta à legislação eleitoral, já é suficiente para desequilibrar a disputa e, como tal, está vedada pela Constituição.

O abuso do poder econômico, por sua vez, representa o uso que excede os limites legais, a finalidade da norma ou o seu condicionamento ético-jurídico. Trata-se de uma das hipóteses de abuso de direito previstas no art. 187 do Código Civil²⁶⁷, assumindo, portanto, nítido caráter de ato ilícito.

São inúmeras as formas de interferência ou abuso do poder econômico numa campanha eleitoral, dos gastos exorbitantes aos crimes de corrupção eleitoral, dificultando a atuação dos órgãos de controle, especialmente do Ministério Público e da Justiça Eleitoral.

Nesse contexto, o sistema de financiamento de campanha assume papel determinante na garantia da legitimidade do voto. No caso brasileiro, a ausência de limites legais aos custos de campanha, a ausência de limites absolutos às contribuições da iniciativa privada (pessoas jurídicas, pessoas físicas e recursos próprios do candidato) e a falta de transparência nos aporte privados autorizam a influência (quando não o abuso) do poder econômico nas eleições²⁶⁸.

²⁶⁶ Decomain, Pedro Roberto. **Influência do Poder Econômico e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais**. Resenha Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Florianópolis. V. 13, p. 18, 2006.

²⁶⁷ Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

²⁶⁸ Sobre o assunto, afirma Pedro Roberto Decomain: “em suma, o financiamento privado de campanhas eleitorais, como hoje disciplinado entre nós, a um tempo permite que se instile – e de modo aberto, sem que sequer se possa falar em abuso – a influência do poder econômico nas eleições e que, justamente em virtude disso, se quebre o princípio da igualdade de todos os candidatos no pleito. Maiores chances, potencialmente, para os que consigam mobilizar maiores recursos financeiros”. **Influência do Poder Econômico e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais**. Resenha Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Florianópolis. V. 13, p. 22, 2006.

Não se pode negar que o financiamento privado potencializa o aspecto econômico e incentiva a relação perniciosa entre investidores e candidatos. Além disso, caso não esteja acompanhado de um regramento rígido, tende a afetar a isonomia entre os concorrentes a um mesmo mandato eletivo, porque o candidato que dispuser de mais recursos (ou de melhores condições de obtê-los) terá melhores chances de sensibilizar o eleitor.

É indispensável, então, que se busquem mecanismos mais eficazes e transparentes de arrecadação e emprego de recursos, bem como de prestação de contas, o que não significa rechaçar qualquer forma de participação da iniciativa privada no financiamento de campanhas eleitorais. Conforme se verá no tópico seguinte, o financiamento público exclusivo de campanhas é passível de críticas e não se presta a impedir a influência e o abuso do poder econômico.

4. Financiamento público versus financiamento privado de campanhas eleitorais: a realidade brasileira

O financiamento de campanhas com recursos privados (exclusivos ou não) deveria se constituir, em tese, numa forma de participação política derivada do direito ao sufrágio universal. É legítimo que o cidadão politicamente engajado doe bens ou serviços, diretamente ou por intermédio de pessoas jurídicas, para a campanha do candidato cuja ideologia e programas de governo e de parlamento lhe pareçam mais condizentes com as necessidades da federação, do estado ou do município²⁶⁹.

No plano ideal, e desde que respeitados os limites legais, seria inteiramente legítima essa forma de participação. Ocorre que, num país de dimensões continentais como o Brasil, com acentuada desigualdade cultural, social e econômica, as contribuições limitam-se a um restrito grupo de pessoas físicas (geralmente parentes) e jurídicas, as quais despendem elevadas quantias no financiamento de seus candidatos²⁷⁰.

Tal realidade, ao invés de consistir em incentivo ao exercício da cidadania pela colaboração na campanha eleitoral, consubstancia-se em influência ou abuso do poder econô-

²⁶⁹ Outro aspecto positivo da contribuição financeira dos cidadãos é descrito por Antônio Augusto Mayer dos Santos, citando Daniel Zovatto, nos seguintes termos: “Em favor do financiamento privado, cabe apontar que a origem dos recursos diretamente dos cidadãos deveria ser visto, em princípio, como uma prova do enraizamento sadio dos partidos na sociedade em que atuam, sempre e quando existam limitações com respeito a sua origem, limites quanto a seus montantes, abuso e a desigualdade. Além disso, a necessidade de coletar dinheiro pode ter efeitos colaterais positivos, pois constitui um poderoso incentivo para recrutar novos membros. Do mesmo modo, as atividades de busca de fundos têm o efeito de criar redes de simpatizantes que, em tempos de campanha, estarão mais bem preparados para cumprir tarefas políticas”. **Reforma Política: inércia e controvérsias**. Porto Alegre: AGE, p. 85, 2009.

²⁷⁰ Analisando os dados oficiais publicados no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, David Samuels conclui: “o mercado de financiamento de campanha está dominado por relativamente poucos atores, quer pessoas físicas ou jurídicas. Em média, poucos contribuem mas, quando o fazem tendem a dar muito dinheiro. Em 2002, por exemplo, a média de doações de um indivíduo para candidato a deputado federal era de cerca de R\$ 2.500. Poucos brasileiros podem dar essa quantia a um candidato. Na verdade, foram 5.952 doações de R\$ 2.500 ou mais, totalizando R\$ 58,2 milhões em contribuições a deputados em 2002, ou 30,1% de todas as contribuições a candidatos a deputado. Em contraste, foram 23.623 doações menores que R\$ 2.500, totalizando apenas R\$ 14,3 milhões. Doações maiores de poucos indivíduos são claramente mais importantes para os candidatos do que as doações menores de um grande número de pessoas. Isso reflete a distribuição desigual de renda no Brasil: a maioria dos brasileiros não pode fazer contribuições, mesmo que quisesse apoiar um candidato. Por outro lado, uma percentagem muito pequena da população do país tem renda disponível para querer e poder influenciar o processo político, fazendo contribuições razoáveis às campanhas”. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: *Suffragium* – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE. Fortaleza. V. 3. N. 4, p. 22. Jan/jun 2007.

mico, porque o fato de os financiadores serem poucos e determinantes aproxima-os do candidato e permite que futuramente cobrem o retorno dos investimentos realizados em campanha por meio de políticas monetárias e fiscais, emendas no orçamento destinadas a setores específicos, favorecimentos em licitações e contratos administrativos, etc.

O sistema de financiamento de campanhas no Brasil é, em grande medida, voltado para os serviços e não para a política. De fato, os contribuintes esperam obter do candidato eleito um serviço específico como retorno ao seu “investimento”, o qual apenas um mandato eletivo poderia assegurar.²⁷¹ Prova cabal disso está no perfil dos financiadores para cada cargo eletivo. São três os setores que dominam o financiamento de campanhas no Brasil: o financeiro, o de construção e o de indústria pesada. O primeiro deles contribui mais para os candidatos à presidência, justamente porque o chefe do poder executivo influi mais diretamente na política macroeconômica, como taxa de juros e câmbio. Já o segundo contribui mais para os candidatos a governador, visando obter melhor acesso aos contratos com o governo para pavimentar estradas, construir pontes, represas, escolas, hospitais, etc.²⁷²

O financiamento misto de campanhas eleitorais, tal como concebido hoje em nosso ordenamento jurídico, é indubitavelmente falho para coibir a influência e o abuso do poder econômico.

É verdade que a legislação eleitoral aprimorou-se nos últimos anos, aumentando o controle sobre a arrecadação de recursos e sobre a prestação de contas. O sistema punitivo também se aperfeiçoou, mas não se mostra suficientemente eficaz no alcance de suas finalidades repressiva, preventiva e educativa.

Isso porque, em caso de irregularidades, as sanções aplicáveis podem ser sintetizadas em: penas pecuniárias (arts. 18, § 2º, 23, § 3º, 41-A, *caput*, 73, § 4º, 81, § 2º, todos da Lei 9.504/1997), desaprovação da prestação de contas (arts. 22, § 3º e 30, inc. III, ambos da Lei 9.504/1997), perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário no ano seguinte ao da eleição (art. 25 e 73, § 9º, ambos da Lei 9.504/1997) e proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos (art. 81, § 3º, da Lei 9.504/90). Somente em caso de comprovado abuso do poder econômico, nos termos do art. 22 da LC nº 64/90, ter-se-á o cancelamento

²⁷¹ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma.** In: *Suffragium* – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE. Fortaleza. V. 3. N. 4, pp. 22-23. Jan/jun 2007. Em análise comparativa, refere o autor que ‘as contribuições “voltadas para política” dominam as campanhas nos Estados Unidos: indivíduos e PACs doam dinheiro na esperança de influenciar a posição de um candidato a respeito de certas políticas, como aborto ou controle sobre armas. Isso não significa que contribuições “voltadas para serviço” estejam ausentes: indivíduos ou empresas também podem contribuir esperando obter uma vantagem direta. Contudo, no Brasil, esta última dinâmica domina: os contribuintes esperam um “serviço” específico que apenas um cargo público pode oferecer em retorno pelos seus investimentos.’

²⁷² SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma.** In: *Suffragium* – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE. Fortaleza. V. 3. N. 4, pp. 22-23. Jan/jun 2007. No mesmo sentido, Alexandre Aguiar Cardoso, ao afirmar que “dentre as empresas, as que mais contribuem são as que dependem de regulamentação governamental ou de contratos com o Governo, como os setores bancário, financeiro, de indústria pesada e da construção civil, assim divididas: para as campanhas de Presidente, as empresas que mais contribuem são do setor financeiro e da indústria pesada; os bancos são os maiores financiadores das campanhas para o Senado; as que mais contribuem para as campanhas de Governador são as empreiteiras; enquanto as empresas de ônibus e de coleta de lixo são as que mais financiam as campanhas para a Prefeitura. Como cada uma dessas instâncias políticas é responsável por decisões ligadas diretamente a cada um desses setores empresariais, fica comprovado o interesse em eleger aqueles de quem fica mais fácil cobrar a defesa de seus interesses”. **A reforma do sistema político-partidário e do financiamento público de campanhas.** In: Revista de Administração Municipal – Municípios. IBAM. Nov/Dez. 2005. Ano 51. N. 256, p. 13.

do registro da candidatura ou a cassação do diploma (arts. 22, § 3º, 25, *caput*, segunda parte, 30-A, § 2º, 41-A, *caput*, 73, § 5º, todos da Lei 9.504/1997). As sanções pela prática de ato de improbidade administrativa também poderão ser aplicadas, conforme dispõe o art. 73, § 7º, da Lei 9.504/1997, desde que ajuizada a ação competente e observado o rito da Lei 8.429/92.

Predomina o caráter pecuniário da sanção, o que se constitui em incentivo ao ilícito para aqueles que detêm o poder econômico. As sanções de natureza política (cancelamento do registro ou cassação do diploma) dependem do trânsito em julgado de uma decisão judicial, mas a Justiça Eleitoral não está suficientemente aparelhada para uma resposta definitiva e célere.

Como regra, as sanções decorrentes de irregularidades no financiamento das campanhas e na prestação de contas são tardiamente aplicadas (após o exercício do direito de voto). Ademais, a aplicação das sanções de cancelamento do registro e de cassação do diploma depende de representação à Justiça Eleitoral para deflagrar uma investigação judicial que demonstre uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico. O processo judicial prolonga-se no tempo, permitindo que o candidato eleito exerça seu mandato no transcorrer do processo, porque se presume tenha sido eleito num processo normal e legítimo, o que acaba por estimular a intervenção do domínio econômico no domínio político²⁷³.

Há que se considerar, igualmente, que a Justiça Eleitoral não tem condições materiais e humanas para realizar uma fiscalização célere e eficiente da arrecadação de recursos e da prestação de contas dos milhares de candidatos, partidos políticos e comitês. Faltam técnicos e instrumentos de auditoria contábil. Além disso, a própria legislação prevê que os candidatos ou partidos devem conservar a documentação concernente às contas pelo prazo de apenas 180 dias, ressalvados os casos de processo judicial. Tão somente para os candidatos eleitos é que a Justiça Eleitoral deve julgar as contas até oito dias antes da diplomação (art. 30, § 1º, da Lei 9.504/97).

Nesse contexto de deficiências e de impunidade, o financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais tem sido defendido como capaz de democratizar a disputa eleitoral, assegurando um mínimo de recursos a todos os partidos e candidatos e, com isso, minimizando o impacto direto dos interesses econômicos na disputa política²⁷⁴.

Outro aspecto positivo é o fortalecimento dos partidos políticos. No sistema proporcional de lista aberta vigente no Brasil, os candidatos aos cargos do poder legislativo (deputados estadual e federal e vereadores) de um mesmo partido concorrem entre si pelo voto e, igualmente, pela captação de recursos para a campanha. As disputas tornaram-se tão individuais que a ideologia e os programas partidários perderam espaço como estratégias de campanha. Com o financiamento exclusivamente público, ter-se-iam listas fechadas, preordenadas ou não, o que permitiria um aperfeiçoamento e uma

²⁷³ Os recursos no processo eleitoral, em regra, são despidos de efeito suspensivo. Pode-se, contudo, obter tal efeito por meio de medida cautelar, perpetuando-se o exercício do mandato eletivo até o trânsito em julgado da decisão.

²⁷⁴ David Samuels, ao discorrer sobre os aspectos positivos do financiamento público de campanhas, afirma que ele “é extremamente democrático no sentido de garantir um nível de financiamento para todos os partidos, independentemente de renda dos seus eleitores”. Mais adiante, refere que o financiamento público “reduziria (em tese) o impacto direto de interesses econômicos privados, forçando os partidos a adotar táticas de campanha que enfatizassem programas nacionais”. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma.** *Suffragium* – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE. Fortaleza. V. 3. N. 4, p. 24. Jan/jun 2007.

valorização da atividade partidária, um entrosamento maior entre filiados e candidatos e a inibição do excesso de individualismo na disputa²⁷⁵.

Em tese, esse sistema reduziria o impacto do poder econômico sobre o poder político. Entretanto, não há garantia de que os partidos e os candidatos deixarão de arrecadar recursos privados (e, portanto, ilícitos) para empregá-los nas campanhas eleitorais, especialmente porque os recursos públicos a eles destinados serão muito inferiores ao montante hoje gasto nas campanhas, notadamente as federais e as estaduais. Ademais, o financiamento das pessoas jurídicas visa ao atendimento de certos interesses e regula-se pelas leis do mercado (oferta e procura), constituindo-se num fato preexistente a qualquer regramento jurídico. O financiamento público exclusivo de campanhas não fará desaparecer tais circunstâncias²⁷⁶.

É importante salientar, também, que o financiamento privado de campanhas (exclusivo ou não) pressupõe a obrigatoriedade de comunicação das doações à Justiça Eleitoral. E, mesmo que nem todos os recursos arrecadados sejam contabilizados, ao menos naquele montante de doações regulares, há um mecanismo de transparência e fiscalização por parte dos eleitores e dos órgãos públicos. Torna-se possível, durante o exercício do mandato, apurar eventuais favorecimentos suspeitos ou até ilícitos em prol das empresas financiadoras por ações ou omissões do candidato financiado. Com o financiamento exclusivamente público, não haverá qualquer transparência quanto à identidade dos financiadores privados e quanto aos valores doados.

Ainda relacionado ao montante dos recursos públicos, tem-se o problema da divisão intrapartidária, ou seja, como os partidos decidiriam pela aplicação desses recursos em favor de um ou outro cargo ou candidato. Na ausência de previsão legal, a resposta mais provável é que os líderes nacionais partidários decidirão quais candidatos receberão mais recursos, afrontando, igualmente, a isonomia entre os concorrentes. Se o sistema proporcional passar a ter listas fechadas, o problema será minimizado, mas persistirá em relação aos cargos eleitos pelo sistema majoritário (senadores e governadores).

Há, também, a preocupação com a estatização e a burocratização dos partidos políticos, que poderiam se tornar excessivamente dependentes dos recursos estatais e, conseqüentemente, cada vez mais distantes da realidade social. Na conjuntura atual, não há dúvidas de que a busca por novos filiados obriga os partidos políticos a interagirem constantemente com a sociedade. Ademais, a atividade das agremiações depende diretamente da contribuição dos filiados. Caso os recursos dos partidos políticos provenham majoritariamente de fundos públicos, há o sério risco da perda da autonomia e da liberdade que lhes são inerentes.

²⁷⁵ SANTOS, Antonio Augusto Mayer. **Reforma Política: inércia e controvérsias**. Porto Alegre : AGE, p. 70. 2009.

²⁷⁶ Ao discorrer sobre os aspectos negativos do financiamento público de campanhas, David Samuels afirma que *"dinheiro do caixa dois em geral não é dinheiro limpo, só para começar. Como observou Cláudio Weber Abramo, secretário-geral da Transparência Internacional, em um artigo no jornal O Estado de S. Paulo, o dinheiro que entra no caixa dois de uma campanha eleitoral não vem do "caixa um" da empresa, mas do caixa dois da própria empresa. Muitas empresas mantêm dinheiro na mão precisamente para tais objetivos (ou outros objetivos semilegais ou mesmo ilegais, associados a tráfico de influência). Nada no financiamento público de campanhas acabaria necessariamente com tais práticas. De fato, tal sistema, se adotado no Brasil com seu atual sistema eleitoral, iria incentivar o caixa dois. Ou seja, incentivaria a corrupção. A Itália, que tinha um sistema eleitoral muito parecido com o brasileiro, adotou o financiamento público de campanhas nos anos 1970, mas ele acabou sendo abandonado em 1993 por causa do grande aumento de corrupção. Na Itália, os reformadores associaram o sistema de financiamento público a mais, em não menos, corrupção"*. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. *Suffragium* – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE. Fortaleza. V. 3. N. 4, p. 24. Jan/jun 2007.

Percebe-se, a partir do exposto, que não há sistema de financiamento de campanhas incólume a críticas. Tanto o sistema privado quanto o exclusivamente público possuem vantagens e desvantagens que devem ser seriamente debatidas pelo parlamento e pela sociedade. O paradigma deve ser o sistema que assegure a máxima transparência na arrecadação e no emprego dos recursos de campanha.

5. Financiamento de campanhas eleitorais: breve incursão no direito comparado

A influência e o abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais são fatores que afetam a legitimidade das democracias representativas em inúmeros países, desenvolvidos ou subdesenvolvidos. Mesmo as democracias mais sólidas se veem envoltas por escândalos de corrupção e tráfico de influência no financiamento de partidos políticos e candidatos²⁷⁷.

A existência de marcos regulatórios sobre o financiamento de campanhas nos diversos países, por si só, não tem se mostrado eficiente para coibir práticas ilícitas, notadamente em razão da deficiência dos mecanismos de fiscalização e do baixo rigor das sanções aplicáveis.

Em estudo comparativo realizado por Vitor de Moraes Peixoto²⁷⁸ no intuito de observar o grau de intervenção regulatória do Estado na competição eleitoral, analisaram-se dados de noventa e seis países (localizados nas Américas do Norte, Central e do Sul e na Europa, entre outros), obtidos junto ao *International IDEA*. Para a aplicação do método de comparação, utilizaram-se três variáveis principais, consubstanciadas (1) na distribuição de recursos públicos aos partidos políticos, de forma direta (dinheiro) ou indireta (acesso à mídia, isenção de impostos, apoio à infraestrutura, gráficas, treinamento de pessoal, etc.); (2) na existência de limites de arrecadação e de doação, quantitativos (valores) ou qualitativos (legitimados a doar); e (3) no dever de transparência nas doações, dirigido tanto aos partidos quanto aos doadores.

Os resultados numéricos podem ser assim sintetizados: 75% dos países pesquisados apresentam alguma forma de distribuição de recursos públicos aos partidos políticos, de forma direta ou indireta; 70% dos países não impõem qualquer limite aos partidos

²⁷⁷ Daniel Zovatto assevera que “*esses males não são exclusivos de nossa região nem de países em vias de desenvolvimento, mas fazem parte de um pernicioso fenômeno de caráter global que chegou mesmo a afetar líderes de democracias consolidadas, como os Estados Unidos e alguns países de Europa ocidental, além de numerosos países asiáticos. Desse modo, a polêmica que afetou o presidente Clinton sobre as fontes externas de financiamento, os escândalos na França com respeito a empregos fictícios, os fundos secretos da CDU manejados pelo chanceler Helmut Kohl, assim como as dificuldades enfrentadas por Tony Blair, que o obrigaram a aceitar a renúncia de um de seus ministros e a criar a comissão presidida por lorde Neill, com o objetivo de reformar o sistema de financiamento, são apenas alguns poucos exemplos que demonstram que mesmo dentro das democracias mais consolidadas, a relação entre o dinheiro e a política é uma questão complexa e controvertida. Na América Latina, casos de financiamento público ilícito, por meio de contas confidenciais ou entradas encobertas, geraram numerosas crises que colocaram em situações-limite vários presidentes, com Fernando Collor de Mello, no Brasil, Carlos Andrés Pérez, na Venezuela, Jamil Mahuad, no Equador, Arnoldo Alemán, na Nicarágua e Alfonso Portillo, na Guatemala. Paralelamente, em um bom número de países, o dinheiro proveniente do crime organizado e de atividades ilícitas, como o narcotráfico, teve um peso relevante no financiamento das campanhas, como foi o caso da de Ernesto Samper, na Colômbia*”. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada.** Em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002. Acessado em 28/8/2010.

²⁷⁸ Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. In: **Perspectivas – Revistas de Ciências Sociais**. São Paulo. V. 35, pp. 91-119. Jan/jun. 2009.

e aos doadores, seja em relação aos valores, seja em relação às pessoas que podem ou não doar e, quando o fazem, direcionam os limites preferencialmente aos doadores (22 países) e; 44% dos países não obrigam partidos e doadores a revelar as doações recebidas e realizadas.

Após a análise e valoração desses fatores, o autor procurou escalonar os resultados para mensurar o grau de controle e de transparência dos sistemas regulatórios nos diversos países, bem como em perspectiva comparada com o Brasil. Para tanto, classificou os países de acordo com o ICT – Índice de Controle e Transparência, com variação de 0 a 16. Quanto maior o índice, maior é o grau de controle e transparência.

Como conclusão, observou-se uma tendência de co-variação positiva entre dois indicadores, o índice de suporte público e o índice de controle e transparência, ou seja, os países que fomentam os partidos políticos com recursos públicos tendem a coibir e limitar as fontes de recursos privados, exercendo sobre elas maior fiscalização. Essas duas variáveis compuseram uma terceira, denominada índice de intervenção estatal, com a qual mantêm uma relação diretamente proporcional. Resultado: quanto mais os países distribuem recursos públicos a partidos políticos, mais rígidos são os marcos regulatórios sobre a doação de recursos privados e, conseqüentemente, maior é o grau de intervenção do Estado na disputa eleitoral.

Apesar dessa tendência, verificou-se que a maioria dos países ainda possui um grau regulatório flexível, porque poucos transferem às agências reguladoras estatais a responsabilidade por impor limites à interferência do poder econômico sobre o poder político. E, em nenhum país democrático, verificou-se um sistema exclusivamente público de financiamento de campanhas eleitorais²⁷⁹.

No contexto estudado, o Brasil está entre os países que possuem os índices mais elevados de fomento público aos partidos políticos e de proibições à participação da iniciativa privada. Refere Peixoto²⁸⁰ que:

alcançando o nível 6 no índice de suporte público aos partidos (que varia de 0 a 7) e o nível máximo na escala de Controle (que varia de 0 a 16), o sistema brasileiro pode ser classificado como altamente restritivo e, ao mesmo tempo, grande fomentador do sistema partidário no que diz respeito ao suporte financeiro público. Em outros termos: a legislação brasileira prevê uma forte intervenção do poder estatal na competição eleitoral.

Há que se compreender, entretanto, que essa é uma análise comparativa entre a totalidade dos países pesquisados, de modo que o Brasil, comparativamente com os demais, possui elevado grau de controle e transparência no financiamento de campanhas eleitorais. Não obstante, o próprio autor reconhece que a existência de um sistema formal restritivo, embora sinalize a preocupação do país com a relação entre interesses econômicos e representatividade política, não significa que as instituições efetivamente controlem o impacto dos recursos econômicos nos resultados eleitorais²⁸¹.

²⁷⁹ Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. In: **Perspectivas – Revistas de Ciências Sociais**. São Paulo. V. 35, pp. 109-110. Jan/jun. 2009.

²⁸⁰ Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. In: **Perspectivas – Revistas de Ciências Sociais**. São Paulo. V. 35, p. 110. Jan/jun. 2009.

²⁸¹ PEIXOTO, Vitor de Moraes. Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. In: **Perspectivas – Revistas de Ciências Sociais**. São Paulo. V. 35, p. 110. Jan/jun. 2009.

É justamente essa a realidade brasileira. Muito embora a legislação eleitoral tenha se aperfeiçoado nos últimos anos, mostra-se ainda ineficaz para coibir a influência e o abuso do poder econômico nas eleições, notadamente por deficiências relacionadas à prestação de contas e à aplicação de sanções²⁸².

Apesar disso, o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais não parece ser a solução mais adequada ao problema, quer no âmbito nacional, quer no âmbito internacional. Ao contrário, a maioria dos países revela uma tendência de aperfeiçoar o sistema misto de financiamento de campanhas, conjugando subvenções públicas diretas e/ou indiretas e contribuições privadas, bem como aperfeiçoando os mecanismos de controle e de transparência.

Apenas para exemplificar, o sistema eleitoral canadense permite aportes públicos diretos e indiretos e o aporte privado de pessoas físicas e jurídicas. Ademais, aqueles que contribuem de forma regular beneficiam-se com créditos fiscais e permite-se aos partidos o reembolso parcial dos gastos eleitorais conforme o número de votos obtidos²⁸³. Na Espanha, o financiamento de campanhas contempla recursos próprios dos partidos e candidatos, recursos de origem privada e recursos públicos, consubstanciados, estes, no reembolso de parte dos gastos de campanha, desde que preenchidos os requisitos legais²⁸⁴. Também na França conjugam-se recursos públicos e privados para o financiamento de campanhas, caracterizando-se a legislação pelo excessivo rigor da prestação de contas e das sanções aplicadas. Há, também, grande preocupação com a publicidade das contas de partidos e candidatos²⁸⁵.

O sistema de financiamento de campanhas alemão é tido como um dos mais transparentes e de maior controle financeiro do mundo. Nele são permitidos aportes públicos e é cada vez maior o incentivo aos aportes privados. Segundo as normas em vigor, os partidos políticos têm o direito à restituição dos gastos de campanha pelo Estado, segundo o número de votos obtidos nas eleições. Há, contudo, um limite ao financiamento estatal equivalente ao montante de recursos privados obtidos pelo partido naquele ano (limite relativo) e um montante máximo estabelecido para todos os partidos (limite absoluto). Já as doações particulares são incentivadas mediante isenção fiscal, em percentual decrescente em função do valor doado, no intuito de incentivar contribuições

²⁸² Noely Manfredini destaca que “O Brasil, além de deter o título de maior eleitorado do planeta (perdendo apenas para Índia e, dizem, Estados Unidos), tem um sistema legal seguro, quanto ao financiamento de partidos e campanhas – mas, quanto ao quesito prestação de contas e suas respectivas sanções, o mecanismo adotado ainda deixa a desejar, como ocorre em tantos outros países.” Mais adiante, afirma que “na América Latina, a maioria dos países prevê um regime de sanções dirigido a castigar a inobservância da legislação sobre financiamento de partidos políticos e campanhas. Entre elas, prevalecem, por um lado, as penas pecuniárias (72%) e por outro, as sanções administrativas ou de índole similar (50%), levando a eliminação do registro partidário ou suspensão dos fundos estatais, para os partidos violadores (website IFES (USA). Administration and Cost of Elections. Tópico Violaciones y Sanciones. January 2004, version 1). México, Brasil e Equador adotam o modelo das muitas normas e até rígidas – porém com penas mínimas e consideradas de pouco efeito. Panamá e Romênia têm somente normas gerais e poucas sanções. Guatemala praticamente não prevê nenhuma sanção. Nicarágua, Venezuela, Porto Rico, Paraguai, Canadá, França estipulam sanções pecuniárias pesadas, bem como sanções criminais com possibilidades de privação de liberdade. Outros estabelecem somente sanções administrativas pecuniárias, multas (EUA, Itália)”. **Financiamento político de campanhas e partidos:** a experiência mundial sobre prestação de contas. Revista Paraná Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral. V, pp. 23 e 29. Ano 2000.

²⁸³ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais.** Curitiba : Juruá. 2 Ed., 2008, pp. 70-75.

²⁸⁴ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais.** Curitiba : Juruá. 2 Ed., 2008, pp. 75-82.

²⁸⁵ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais.** Curitiba : Juruá. 2 Ed., 2008, pp. 82-85.

pequenas e, assim, minimizar a influência do poder econômico sobre o poder político. Outro aspecto interessante diz respeito ao incentivo à transparência, porque cada doação privada recebe do governo uma transferência de valor, de modo a incentivar a declaração da totalidade dos valores recebidos pelos partidos políticos²⁸⁶.

Diante de todo o exposto, percebe-se que a tendência evolutiva dos sistemas de financiamento de campanhas eleitorais é a conjugação de recursos públicos e privados, com preocupação acentuada para o aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência, fiscalização e punição.

Respeitadas as peculiaridades da legislação eleitoral de cada Estado, parece que essa deve ser a preocupação do Poder Legislativo brasileiro: aperfeiçoar o sistema misto de financiamento de campanhas eleitorais vigente, valendo-se das experiências bem sucedidas de outros países e sem prejuízo das adaptações que se fizerem necessárias.

Não obstante, a diversidade dos projetos de lei que, nos últimos anos, tem tratado da matéria demonstra que o debate parlamentar não é uníssono. Conforme se verá no tópico seguinte, as proposições variam do financiamento misto ao financiamento exclusivamente público de campanhas e, na falta de consenso, a reforma política continua postergada.

6. O debate do legislativo brasileiro sobre o financiamento de campanhas eleitorais

O debate do Poder Legislativo acerca da reforma política, em seus inúmeros aspectos, transcende legislaturas. As incertezas de um processo reformista dificultam sua condução. Desde a Constituição de 1988, não houve modificações estruturais. As modificações pontuais podem ser sintetizadas na redução do mandato presidencial de cinco para quatro anos, na exclusão dos votos brancos do cálculo do quociente eleitoral, na reeleição para os cargos de chefe do poder executivo, no fim da verticalização obrigatória das coligações e no aumento do rigor das normas de financiamento de campanhas²⁸⁷.

A despeito de tais alterações legislativas, há inúmeros temas que merecem maior reflexão, a exemplo do sistema distrital misto, do voto facultativo, dos critérios de proporcionalidade para distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados, do sistema proporcional de lista aberta e do próprio financiamento de campanhas, ora objeto de análise.

Especificamente em relação ao tema ora em análise, as proposições legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal são, via de regra, arquivadas ao final da legislatura, por força do princípio da unidade da legislatura, conforme o disposto no art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal e art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados²⁸⁸.

²⁸⁶ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. Curitiba : Juruá. 2 Ed., 2008, pp. 85-88.

²⁸⁷ MELO, Carlos Ranulfo. **Reforma política em perspectiva comparada na América do Sul**. In: Reforma Política no Brasil. Organizadores: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Belo Horizonte : UFMG. 2006. P. 56. O autor também aponta, entre as modificações, a extinção da regra que definia os deputados como candidatos natos, independentemente das convenções partidárias. Deixamos de mencioná-la no texto porque a eficácia do § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504/1997 está suspensa por decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI nº 2530/DF, carecendo de julgamento definitivo do mérito.

²⁸⁸ Apenas a título exemplificativo, encontram-se arquivados na Câmara dos Deputados os seguintes projetos de lei que tratavam do financiamento de campanhas eleitorais: PL-4593/2001 (apensados PL-671/1999,

No intuito de verificar o nível do debate dos parlamentares sobre o financiamento de campanhas, analisou-se o conteúdo de alguns projetos de lei relativos à matéria, independentemente de a propositura ter se dado nesta ou nas legislaturas anteriores e da situação “tramitando” ou “arquivado”. A escolha deu-se aleatoriamente. Na Câmara dos Deputados, foram objeto de estudo os seguintes projetos de lei: PL-4883/2009, PL-6186/2009, PL-4263/2008, PL-31-3/2008, PL-2953/2008, PL-2222/2007, PL-1538/2007, PL-4639/2009, PL-1275/2007 e PL-6737/2010. No Senado Federal, foram objeto de estudo o PLS-284/2005 e o PLS-153/2009.

Ainda que se trate de análise preliminar, com método aleatório de amostragem, observa-se que, do universo de projetos de lei pesquisados, a maioria propõe a manutenção do sistema misto de financiamento de campanhas, ou seja, prevê o aporte de recursos públicos diretos (por meio de verba orçamentária, de verba do fundo partidário ou de reembolso de despesas) e/ou indiretos (por meio da propaganda eleitoral gratuita), mas não exclui o aporte de recursos privados (doações diretas de pessoas físicas ou jurídicas a partidos e candidatos, ao fundo partidário ou a um fundo público de doações privadas).

Aliás, o PL-1275/2007 estabelece como regra o financiamento público (recursos orçamentários da União), mas autoriza em caráter supletivo o aporte de recursos privados, caso o candidato não atinja o limite máximo de gastos de campanha previsto em lei para o cargo ao qual concorre. Não se pode dizer, portanto, que o sistema de financiamento proposto seja exclusivamente público.

Já o PL-6737/2010 prevê a criação de um Fundo de Investimento de Recursos Privados para Financiamento Eleitoral (FIFE), que administrará toda a contribuição de pessoas jurídicas e naturais (estas, limitadas aos próprios candidatos). Considerando que o projeto não revoga expressamente outras regras específicas, parece que serão mantidos os recursos do fundo partidário e o programa eleitoral gratuito, o que resultaria num sistema misto de financiamento. O propósito claro é o de minimizar a relação perniciosa entre o doador privado (especialmente a pessoa jurídica) e o candidato ou partido político, assegurando maior controle e transparência no financiamento das campanhas. Nesse modelo, o fundo receberia todas as doações privadas, realizaria a gestão dos valores e, no período eleitoral, repassaria as doações a candidatos ou partidos beneficiados pelo doador. Caso não houvesse indicação de beneficiário, os valores seriam distribuídos aos diretórios nacionais, conforme proporcionalidade das bancadas na Câmara dos Deputados.

O PL-1538/2007, por sua vez, estabelece o financiamento público exclusivo de campanhas para as eleições majoritárias, com recursos do orçamento da União, e o financiamento privado para as eleições proporcionais, sendo vedado, neste caso, o repasse de recursos dos partidos políticos aos candidatos. Mantém-se, em princípio, a propaganda eleitoral gratuita, que se constitui em forma indireta de subvenção estatal.

Há também projetos que mantêm o atual sistema de arrecadação e de prestação de contas nas campanhas eleitorais, mas propõem novos instrumentos de fiscalização e transparência. Cita-se, exemplificativamente, o PLS-153/2009, que veda o financiamento

PL-1577/1999, PL-385/2003/ PL-2019/2003 e PL-5985/2005), PL-5691/2005 (apensados PL-5826/2005, PL-5840/2005) e PL-2679/2003 (apensado PL-5268/2001). No Senado Federal, encontram-se arquivados os seguintes projetos de lei sobre o tema: PLS-175/1999, PLS-353/1999, PLS-172/1998, PLS-129/1999, PLS-236/1997, PLS-74/2005 e PLS-188/1998.

de campanha eleitoral por pessoa jurídica que tenha celebrado contrato com o poder público relacionado a obras, serviços (inclusive de publicidade), compras, alienações e locações, mediante procedimento licitatório ou contratação direta.

Nos projetos de lei que propõem o financiamento exclusivamente público de campanhas, os recursos advirão do orçamento da União e será totalmente vedada a arrecadação de recursos privados, inclusive mediante repasse de recursos próprios dos partidos políticos (PL-4639/2009 e PL-284/2005). Em um deles, o PL-284/2005, veda expressamente a aplicação dos recursos do fundo partidário em campanhas eleitorais.

A análise dos projetos de lei supracitados revela a tendência do Poder Legislativo federal em manter o sistema misto de financiamento de campanhas, muito embora haja um incremento do aporte de recursos públicos, notadamente pela dotação na lei orçamentária de verbas próprias para o custeio das campanhas eleitorais.

Outro aspecto que se mostra recorrente nos projetos de lei é o estabelecimento de teto para as despesas com campanha em cada cargo eletivo. E, ainda que os valores fixados não sejam, hoje, condizentes com a realidade dos custos, trata-se de regramento que visa a retirar dos partidos políticos a prerrogativa de estabelecer arbitrariamente esses limites a cada pleito, bem como permitir maior controle da Justiça Eleitoral sobre a prestação de contas e a captação ilícita de recursos.

Em relação ao limite de doações de pessoas físicas e jurídicas, os projetos de lei mantêm a sistemática atual de estabelecer um percentual máximo sobre a renda e o faturamento, respectivamente, de cada doador. Há um limite relativo, mas não são fixados limites absolutos. Essa distorção favorece a influência do poder econômico e deveria ser corrigida pelo estabelecimento de um limite absoluto, em valor fixo, a ser atualizado monetariamente a cada pleito eleitoral.

Os critérios de distribuição de recursos públicos ou de fundos privados assemelham-se. Há sempre um percentual a ser dividido igualmente entre os partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Depois, um percentual distribuído igualmente entre os partidos com representação na Câmara dos Deputados. A maior parcela de recursos é dividida entre os partidos proporcionalmente ao número de eleitos na última eleição para a Câmara dos Deputados.

Os critérios de distribuição de recursos intrapartidos, quando previstos, apresentam maior variação. Em alguns casos, o projeto de lei simplesmente delega aos diretórios nacionais a fixação de tais critérios.

Por fim, pode-se dizer que os projetos de lei analisados não inovam significativamente quanto às sanções aplicadas em caso de violação da legislação de regência, tampouco quanto aos mecanismos de prestação de contas.

7. Considerações finais e alternativas possíveis

Sem pretender esgotar o tema, o presente trabalho teve como propósito a análise do sistema de financiamento de campanhas eleitorais vigente no Brasil sob distintas perspectivas: seu regramento, suas deficiências para coibir a influência e o abuso do poder econômico, suas vantagens e desvantagens em relação ao financiamento exclusivamente público, sua perspectiva comparada com outros países e seu nível de discussão no Poder Legislativo brasileiro.

Pretende-se, nesse último tópico, e sem prejuízo das reflexões feitas ao longo do texto, apontar conclusões e alternativas possíveis para o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. São elas:

– A potencial ausência de legitimidade dos pleitos eleitorais em decorrência da influência e do abuso do poder econômico no financiamento das campanhas é, em verdade, uma face da própria falibilidade do sistema de democracia representativa.

– Num país como o Brasil, em que o poder político tem se mostrado historicamente atrelado ao poder econômico, o resultado das urnas depende substancialmente dos investimentos que o candidato realiza no período da campanha eleitoral. Ademais, nosso país tem uma das campanhas eleitorais mais caras do planeta, a demonstrar uma indesejável relação de dependência entre candidatos e financiadores de campanhas.

– As normas de direito eleitoral, notadamente as pertinentes ao financiamento de campanhas e à prestação de contas, não têm se mostrado suficientemente idôneas a assegurar uma disputa igualitária entre os candidatos e, conseqüentemente, o voto livre e independente do eleitor, o que, em última instância, fragiliza o papel da democracia representativa. O controle ineficiente e a impunidade permitem que os candidatos e os partidos políticos tenham na captação e na aplicação ilícita de recursos um forte instrumento de favorecimento e de cooptação de eleitores e, conseqüentemente, de desequilíbrio na disputa eleitoral.

– Nos casos de violação da legislação eleitoral sobre arrecadação de recursos e prestação de contas, predomina o caráter pecuniário das sanções, o que se constitui em incentivo ao ilícito para aqueles que detêm o poder econômico. As sanções de natureza política (cancelamento do registro ou cassação do diploma) dependem do trânsito em julgado de uma decisão judicial, mas a Justiça Eleitoral não dispõe de mecanismos para uma resposta definitiva célere.

– É verdade que o financiamento privado potencializa o aspecto econômico e incentiva a relação perniciosa entre investidores e candidatos. Justamente por isso, o financiamento misto de campanhas eleitorais, tal como concebido hoje em nosso ordenamento jurídico, é indubitavelmente falho para coibir a influência e o abuso do poder econômico.

– Em favor do financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais, afirma-se que ele é o único capaz de democratizar a disputa eleitoral, assegurando um mínimo de recursos a todos os partidos e candidatos e, com isso, minimizando o impacto direto dos interesses econômicos na disputa política. Ademais, fortaleceria o papel dos partidos políticos na disputa eleitoral. Entretanto, não há garantia efetiva de que os partidos e os candidatos deixarão de arrecadar recursos privados para empregá-los nas campanhas, especialmente porque os recursos públicos a eles destinados seriam muito inferiores aos custos atuais de um pleito. O financiamento exclusivamente público não necessariamente coíbe o impacto do poder econômico sobre o sistema político-eleitoral.

– O Brasil, comparativamente com outros países, possui elevado grau de controle e transparência no financiamento de campanhas eleitorais. Não obstante, a existência de um sistema formal restritivo, embora sinalize a preocupação do

país com a relação entre interesses econômicos e representatividade política, não assegura que as instituições efetivamente controlem o impacto dos recursos econômicos nos resultados eleitorais.

– A influência e o abuso do poder econômico nos pleitos eleitorais não é uma preocupação isolada do Brasil, alcançando inúmeros países, desenvolvidos ou não. E a tendência internacional é a adoção de sistemas de financiamento de campanhas que conjuguem recursos públicos e privados, com preocupação acentuada para o aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência, fiscalização e punição.

– O aprimoramento do sistema misto de financiamento de campanhas brasileiro seria mais eficiente para minimizar a interferência do poder econômico nas eleições do que a introdução do financiamento exclusivamente público, porque permitiria a implementação de mecanismos mais eficientes de controle e de transparência na arrecadação e no emprego dos recursos.

– É imperiosa a alteração da legislação eleitoral para contemplar um limite absoluto para os gastos com campanhas eleitorais segundo os cargos políticos. Igualmente, devem ser fixados limites relativos e absolutos, em moeda corrente, para as contribuições de pessoas físicas e jurídicas, reduzindo o papel determinante das contribuições individuais ao custeio das campanhas.

– Sob o prisma dos partidos políticos e candidatos, seria aconselhável que as subvenções públicas se realizassem por meio de reembolso de despesas, conforme desempenho do partido ou candidato nas urnas, no intuito de incentivar a declaração à Justiça Eleitoral da totalidade dos recursos privados arrecadados. Poder-se-ia pensar, igualmente, num sistema de transferência de valor ao partido ou candidato por cada doação privada declarada, estimulando a transparência na arrecadação.

– Sob o prisma dos contribuintes, pessoas físicas e jurídicas, seria interessante estipular critérios de dedução fiscal, em percentual decrescente em função do valor doado, a fim de incentivar o incremento do número de doadores e a redução dos montantes individualmente doados.

– A Justiça Eleitoral deve contar com um corpo especializado de auditores contábeis, destinados a fiscalizar a prestação de contas das campanhas eleitorais com maior rigor e celeridade. Ademais, a prestação de contas deve ser totalmente informatizada e realizada concomitantemente à campanha eleitoral, para que o eleitor possa ter acesso imediato às fontes de financiamento dos candidatos e às formas de emprego desses recursos, circunstâncias que poderão influir na manifestação da sua vontade política.

– A prestação de contas simultânea e informatizada facilitará o julgamento pela Justiça Eleitoral e, possivelmente, permitirá que todos os concorrentes tenham suas contas julgadas antes da diplomação.

– As sanções políticas devem ser aplicadas em face da captação ilícita de recursos, porque essa conduta, por si só, representa influência constitucionalmente vedada do poder econômico nas eleições e, portanto, revela potencialidade para desequilibrar a disputa eleitoral.

Referência bibliográficas

ANASTASIA, Fátima. NUNES, Felipe. **A Reforma da Representação**. In: Reforma Política no Brasil. Organizadores: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Belo Horizonte : Editora UFMG, pp. 17-29. 2006.

BRAGA, Maria do Socorro. BOURDOUKAN, Adla. **Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público**. In: Perspectivas – Revistas de Ciências Sociais. São Paulo. V. 35, pp. 117-1148. Jan/jun. 2009.

CAGGIANO, Monica Herman S. **Corrupção e financiamento das Campanhas Eleitorais**. Revista de Direito Constitucional 41/215 – Revista dos Tribunais. São Paulo, pp. 01-24. Em <http://revistasrtonline.com.br/portalt/docview/doutrina/docevidadireitoconstitucional>. Acesso em 21/6/2010.

CARDOSO, Alexandre Aguiar. **A reforma do sistema político-partidário e do financiamento público de campanhas**. In: Revista de Administração Municipal – Municípios. IBAM. Nov/Dez. 2005. Ano 51. N. 256, pp. 7-14.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Influência do Poder Econômico e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais**. Resenha Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Florianópolis. V. 13. 2006, pp.11-29.

GOMES, Suzana de Camargo. JÚNIOR, Marco Aurélio Serau. **Do financiamento das campanhas eleitorais**. RDCI 55/128. Em <http://www.revistasrtonline.com.br/portalt/docview/doutrina/docevidadireitoconstitucional>. Acesso em 21/6/2010.

LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. Curitiba : Juruá. 2 Ed., 2008, pp. 19-230.

MANFREDINI, Noely. **Financiamento político de campanhas e partidos: a experiência mundial sobre prestação de contas**. Paraná Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral. V. Ano 2000, pp. 23-39.

MELO, Carlos Ranulfo. **Reforma política em perspectiva comparada na América do Sul**. In: Reforma Política no Brasil. Organizadores: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Belo Horizonte : UFMG. 2006, pp. 45-62.

NICOLAU, Jairo. **Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil**. In: Democracia Viva. Nº 37. Dez./2007, pp. 8-12.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. In: **Perspectivas – Revistas de Ciências Sociais**. São Paulo. V. 35, pp. 91-119. Jan/jun. 2009.

RIBEIRO, Renato Janine. **Financiamento de campanha (público versus privado)**. In: Reforma Política no Brasil. Organizadores: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Belo Horizonte : UFMG. 2006, pp. 77-81.

SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. *Suffragium* – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE. Fortaleza. V. 3. N. 4, p. 11-28. Jan/jun 2007.

SANTOS, Antonio Augusto Mayer. **Reforma Política: inércia e controvérsias**. Porto Alegre : AGE. 2009, pp. 15-185.

SPECK, Bruno Wilhelm. **O financiamento de campanhas eleitorais**. In: Reforma Política no Brasil. Organizadores: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Belo Horizonte : UFMG. 2006, pp. 153-158.

ZOVATTO, Daniel. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada**. Em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002. Acessado em 28/8/2010.

O QUE FAZER COM NOSSOS ESPIÕES? CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL

JOANISVAL BRITO GONÇALVES*

Consultor Legislativo do Senado Federal para a área de Relações Exteriores e Defesa Nacional e Consultor para a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI), advogado e professor universitário. Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e Especialista em Inteligência de Estado pela atual Escola de Inteligência (ESINT).

* Dedicou-se há mais de uma década a estudos e pesquisas na área de inteligência, sendo membro de instituições nacionais e internacionais que tratam do tema. Tem diversas publicações no Brasil e no exterior sobre atividade de inteligência, entre as quais os livros *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata e Políticos e Espiões – o controle da atividade de inteligência*, ambos publicados pela Editora Impetus. Os conceitos e opiniões aqui emitidos são exclusivamente do autor e não refletem necessariamente as posições de entidades às quais esteja vinculado. E-mails para contato: joanis@senado.gov.br e joanisval@gmail.com.

1. Considerações iniciais

Tida como a segunda profissão mais antiga do mundo, a atividade de inteligência²⁸⁹ tem crescido de importância nas últimas décadas. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, diversos países reestruturaram seus sistemas de inteligência, pois ficou evidenciado que o combate às chamadas “novas ameaças” (como o crime organizado e o terrorismo) só poderia ser eficaz, eficiente e efetivo com a atividade de inteligência a lhe dar suporte. Aumentaram os investimentos nos serviços secretos e desenvolveu-se a cooperação. Isso ocorreu em todos os países desenvolvidos na primeira década do século XXI.

No Brasil, apesar das mudanças ocorridas nos últimos vinte anos na comunidade de inteligência, pouca atenção ainda é dada ao tema. Geralmente, tanto tomadores de decisão quanto a sociedade em geral encaram a atividade de inteligência com muito preconceito, em um misto de temor e desconfiança. Isso se deve, sem dúvida, à associação dos serviços secretos com o período militar e com arbitrariedades das quais são acusadas algumas pessoas vinculadas à comunidade de informações de então. Trata-se, na verdade, de estigma que, vinte cinco anos depois de estabelecida a democracia, ainda prejudica pessoas, organizações e, de fato, as instituições democráticas.

Passa da hora de se rever a maneira como a comunidade de inteligência no Brasil é (des)tratada pela sociedade e por aqueles que governam o País. Reformas devem ser conduzidas com o objetivo de reestruturar os serviços secretos brasileiros, dar maior respaldo à atividade de inteligência e permitir-lhe que sirva como instrumento efetivo de assessoramento do processo decisório e de defesa do Estado, da sociedade e do regime democrático. Nesse sentido, é fundamental que fique claro, preliminarmente, que democracia e atividade de inteligência são plenamente compatíveis e que esta é importante para aquela²⁹⁰.

O objetivo deste ensaio é analisar a atual situação da atividade de inteligência no Brasil e apresentar sugestões para uma agenda legislativa sobre o tema. Reformas precisam ser empreendidas, tanto em termos de instituições quanto no que concerne ao arcabouço legal relacionado à atividade de inteligência. Em última instância, essas reformas dizem respeito, também, a mudanças no paradigma a partir do qual se percebe a atividade de inteligência no Brasil. E o Poder Legislativo, particularmente o Congresso Nacional, tem um papel relevante nesse contexto. É pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal que passarão as propostas legislativas sobre inteligência. Ademais, é no Parlamento que serão discutidos os grandes temas da área, constituindo-se em caixa de ressonância dos anseios da sociedade. Finalmente, o Poder Legislativo não pode ficar alheio a essas transformações, pois é o Parlamento a instância máxima da fiscalização e do controle da atividade de inteligência no Brasil.

²⁸⁹ O vocábulo “inteligência” foi incorporado à doutrina brasileira a partir da década de 1990, após a re-democratização, substituindo a terminologia “informações”, mais adequada à língua portuguesa. As razões dessa mudança foram, sobretudo, de ordem política, de modo a se tentar banir termos associados ao regime militar – como também aconteceu com a expressão “segurança nacional”. Fica o esclarecimento de que, atualmente, “informações” é entendido como “inteligência”, que também não é a mesma coisa de “informação”, esta última mais relacionada com um conjunto de conhecimentos reunidos sobre determinado assunto. De toda maneira, repita-se, “informações” é mais consentâneo com o vernáculo que “inteligência”, sendo, inclusive, usado em Portugal para descrever as atividades dos serviços secretos. Para efeitos deste ensaio, utilizaremos como sinônimos os termos “informações” e “inteligência”.

²⁹⁰ Sobre o assunto, vide nossos livros *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata e Políticos e Espiões: o controle da atividade de inteligência*, ambos publicados pela Editora Impetus (Niterói, 2009 e 2010, respectivamente).

2. A atividade de inteligência no Brasil: cenário atual

A atividade de inteligência no Brasil tem como marco o ano de 1927, com a instituição, pelo Presidente Washington Luís, do Conselho de Defesa Nacional – que tinha uma Secretaria cuja função, entre outras, era assessorar o Chefe de Estado em assuntos de informações e contrainformações. A partir de então, a comunidade de inteligência passou por altos e baixos, cresceu, tornou-se influente e alcançou as mais altas esferas de poder na República, com dois supremos mandatários dela oriundos (Emílio Garrastazu Médici e João Baptista Figueiredo)²⁹¹.

O apogeu da atividade de inteligência no Brasil foi à época do Serviço Nacional de Informações (SNI) e do Sistema Nacional de Informações (SISNI), quando os serviços secretos tinham grande influência junto às mais altas esferas de governo. Entretanto, junto com o poder veio o estigma dos serviços secretos associados ao período militar e a condutas arbitrárias e ilegais de algumas pessoas ligadas à então comunidade de informações. E a sociedade brasileira passou a ver a atividade de inteligência intimamente associada à repressão.

Com a extinção do SNI e do SISNI em 1990, a atividade de inteligência entraria no que se poderia chamar de “era das trevas”. A comunidade de informações foi desmantelada, servidores civis foram redistribuídos, aposentados ou demitidos, os militares que trabalhavam nos órgãos de inteligência reconduzidos a suas respectivas Forças. Muitos arquivos foram perdidos ou destruídos e houve uma ruptura na memória organizacional de muitos serviços secretos que dificilmente poderia ser recuperada. Esse cenário só começou a mudar a partir de meados da década de 1990, com a proposta, no Governo Fernando Henrique Cardoso, de criação de uma agência de inteligência e de um sistema de inteligência que operassem de forma consentânea com o regime democrático, em defesa do Estado e da sociedade e em estrito cumprimento da lei. Em 7 de dezembro de 1999, a Lei nº 9.883 foi promulgada, criando a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e instituindo o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN)²⁹².

Decorridos dez anos do vigor da Lei nº 9.883, a comunidade de inteligência é ainda muito mal-vista pela sociedade em geral e pelos tomadores de decisão. Os serviços secretos operam com grande dificuldade, tanto devido à falta de respaldo legal quanto pelo escasso orçamento, tendo, ainda, que lidar com a desconfiança da população e de seus clientes, os políticos e os administradores públicos dos mais altos escalões. O Sistema tem dificuldade de integração e mudanças se fazem necessárias, sobretudo em um contexto em que “novas ameaças” se evidenciam e em um momento em que o Brasil se desenvolve e busca aumentar seu protagonismo em âmbito internacional. Em outras palavras, há muitos problemas, e esses problemas têm que ser resolvidos.

²⁹¹ Os presidentes Emílio Garrastazu Médici (1905-1985) e João Baptista de Oliveira Figueiredo (1918-1999), que governaram o Brasil entre 1969 e 1974, e 1979 e 1985, respectivamente, foram chefes do SNI, saindo desse cargo para ocupar a Presidência da República, por eleição indireta. Para um breve histórico da atividade de inteligência no Brasil, vide nosso artigo “Visões do Jogo: Percepções das Sociedades Canadense e Brasileira sobre a Atividade de Inteligência” [in: Swenson, Russel & Lemozy, Susana (coord.), *Democratización de La Gunción de Inteligencia*. Washington, DC: National Defense University College Press, 2009]. Vide, também, de Alfred Stepan, *Os Militares: da Abertura à Nova República* (Tradução de Adriana Lopez e Ana Luíza Amendola. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996) e Priscila Carlos Brandão Antunes, *SNI & Abin: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX* (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002).

²⁹² A Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, é o marco legal para a atividade de inteligência no Brasil.

3. Problemas relacionados à atividade de inteligência no Brasil

Uma vez que pretendemos, por meio deste trabalho, diagnosticar os principais problemas relacionados à atividade de inteligência, contribuindo para a produção de uma agenda legislativa sobre o tema, buscaremos assinalá-los de forma tópica, comentando cada um. Vamos a eles, analisando-se, primeiramente, a situação geral do SISBIN.

3.1. Problemas relacionados ao SISBIN

3.1.1. Falta de mandato claro e distribuição de competências para os distintos órgãos

Um primeiro problema relacionado à estrutura e funcionamento do SISBIN diz respeito à falta de clareza no estabelecimento da missão e na distribuição de competências de cada órgão do Sistema. A Lei nº 9.883, de 1999, dispõe, basicamente, que o SISBIN “é responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder Executivo, bem como pela salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados” (art. 2º, § 1º). E o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro 2002, referente à organização e ao funcionamento do Sistema, só trata do tema em seu art. 6º:

Art. 6º Cabe aos órgãos que compõem o Sistema Brasileiro de Inteligência, no âmbito de suas competências:

I – produzir conhecimentos, em atendimento às prescrições dos planos e programas de inteligência, decorrentes da Política Nacional de Inteligência;

II – planejar e executar ações relativas à obtenção e integração de dados e informações;

III – intercambiar informações necessárias à produção de conhecimentos relacionados com as atividades de inteligência e contrainteligência;

IV – fornecer ao órgão central do Sistema, para fins de integração, informações e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais; e

V – estabelecer os respectivos mecanismos e procedimentos particulares necessários às comunicações e ao intercâmbio de informações e conhecimentos no âmbito do Sistema, observando medidas e procedimentos de segurança e sigilo, sob coordenação da ABIN, com base na legislação pertinente em vigor.

Tão vagas quanto são as atribuições da ABIN. A Lei faz referência a elas, primeiramente, no art. 3º, que prescreve que compete à Agência, na posição de “órgão central” do SISBIN, “planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas à política e às diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei”. E continua no art. 4º:

Art. 4º À ABIN, além do que lhe prescreve o artigo anterior, compete:

I – planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República;

II – planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade;

III – avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional;

IV – promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência.

São essas as únicas referências legais sobre a missão do SISBIN e de seus órgãos. Falta, portanto, legislação que estabeleça um mandato claro para cada órgão da comunidade de inteligência, bem como as competências e áreas de atuação de cada um e, sobretudo, os limites para a execução das atividades dessas agências. A consequência dessa lacuna tem sido a superposição de tarefas entre alguns órgãos do Sistema, quando não o choque entre eles no exercício das atribuições que acreditam ser de sua competência. Por exemplo, a quem compete acompanhar o crime organizado? Isso seria tarefa do Departamento de Polícia Federal (DPF) ou a ABIN também poderia fazê-lo (em que atuaria o DPF e qual seria o mandato da ABIN)? E qual o papel dos serviços de inteligência das Forças Armadas, uma vez que estas têm poder de polícia em determinados casos (como quando atuam na área de fronteira), sendo a única presença do Estado em determinados pontos do território nacional? Onde termina a missão de um serviço secreto e começa a de outro?

A falta de clareza do mandato de cada organização também se reflete em problemas como os relacionados à Operação Satiagraha, desencadeada pelo DPF e que se tornou pública em julho de 2008. Ali se evidenciou a superposição de tarefas dos órgãos do SISBIN. Questionou-se, também, o emprego do pessoal da ABIN na investigação conduzida pela Polícia Federal. Na ocasião, o Diretor-Geral da ABIN, Paulo Lacerda, e seu congêneres do DPF, Luiz Fernando Corrêa, compareceram a duas audiências públicas perante a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI)²⁹³ e os debates levaram alguns parlamentares a se questionar se não havia falta de coordenação e controle entre os serviços secretos.

3.1.2. Dificuldade de integração e de cooperação

Com os atentados de 11 de setembro de 2001, a comunidade de inteligência dos Estados Unidos da América (EUA) viu-se diante de uma frustrante constatação: apesar das inúmeras agências, dos milhares de homens e mulheres e dos milhões de dólares investidos na atividade, não foi possível se evitar a tragédia. O relatório da Comissão encarregada de investigar os ataques terroristas assinalou uma série de falhas e vulnerabilidades dos serviços secretos estadunidenses, com destaque para a grande dificuldade que as agências encontravam no que concerne à cooperação, à integração e à coordenação de suas ações²⁹⁴. A partir dessa constatação, foram realizadas significativas reformas no sistema de segurança e inteligência dos EUA. Países como o Canadá e o Reino Unido seguiram o exemplo.

Ao se analisar o SISBIN é possível perceber que as dificuldades e obstáculos enfrentados pelos estadunidenses em 2001 se reproduzem no Brasil. Assim, o País tem um sistema

²⁹³ As atas da 4ª e da 5ª reuniões ordinárias da CCAI estão disponíveis online em www.senado.gov.br.

²⁹⁴ USA. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. *The 9/11 Commission Report*. July 22, 2004. Disponível em <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> (acesso em 30/8/2010).

de inteligência com baixos níveis de integração, problemas sérios de coordenação e no qual a cooperação ainda se baseia muito na informalidade e nos contatos pessoais. A legislação referente à integração, à cooperação e à coordenação do SISBIN é efêmera e confusa. E, em caso de crise em que seja necessário o trabalho coordenado de vários órgãos de inteligência, certamente os serviços secretos brasileiros se verão diante de alguns impasses.

3.1.3. Ausência de autoridade central que coordene os diversos segmentos

Diante do problema da coordenação, verificou-se a confusão sobre o estabelecimento de um órgão central com essa tarefa. Apenas a título de exemplo, compete à ABIN, como órgão central do SISBIN e de acordo com o art. 3º da Lei nº 9.883, de 1999, “planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País”. E o parágrafo único do referido artigo ainda acrescenta que os órgãos componentes do SISBIN “fornecerão à ABIN, nos termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais”. O ato presidencial a que se refere o texto é o Decreto nº 4.376, de 2002, que dispõe, em seu art. 5º que o funcionamento do Sistema efetivar-se-á “mediante articulação coordenada dos órgãos que o constituem, respeitada a autonomia funcional de cada um e observadas as normas legais pertinentes a segurança, sigilo profissional e salvaguarda de assuntos sigilosos”. A ideia de coordenação está prevista no regulamento, mas de maneira bastante vaga e confusa.

A confusão parece reforçada no art. 10 do Decreto, referente às atribuições de coordenação do órgão central do Sistema, ou seja, a ABIN:

Art. 10. Na condição de **órgão central do Sistema** Brasileiro de Inteligência, a **ABIN** tem a seu cargo:

I – **estabelecer as necessidades de conhecimentos específicos, a serem produzidos pelos órgãos que constituem o Sistema** Brasileiro de Inteligência, e consolidá-las no Plano Nacional de Inteligência;

II – **coordenar a obtenção de dados e informações e a produção de conhecimentos sobre temas de competência de mais de um membro do Sistema** Brasileiro de Inteligência, promovendo a necessária interação entre os envolvidos;

III – **acompanhar a produção de conhecimentos, por meio de solicitação aos membros do Sistema** Brasileiro de Inteligência, para assegurar o atendimento da finalidade legal do Sistema;

IV – analisar os dados, informações e conhecimentos recebidos, com vistas a verificar o atendimento das necessidades de conhecimentos estabelecidas no Plano Nacional de Inteligência;

V – **integrar as informações e os conhecimentos fornecidos pelos membros do Sistema** Brasileiro de Inteligência;

VI – solicitar dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal os dados, conhecimentos, informações ou documentos necessários ao atendimento da finalidade legal do Sistema;

IX – representar o Sistema Brasileiro de Inteligência perante o órgão de controle externo da atividade de inteligência. (Grifos nossos)

Em *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata* fazemos análise mais detalhada do art. 10. Entretanto, a título de ilustração, poderiam ser assinalados problemas nessa “coordenação” do Sistema. Por exemplo, teria a Agência, efetivamente, condições de estabelecer as necessidades de conhecimentos específicos a serem produzidos pelos demais membros do SISBIN e de acompanhar a produção desses conhecimentos? Ademais, como se daria a coordenação, a cargo da ABIN, das atividades de “obtenção de dados e informações e a produção de conhecimentos sobre temas de competência de mais de um membro do Sistema”, por exemplo, em operações de contra-terrorismo²⁹⁵ e no preparo do aparato de segurança e inteligência para grandes eventos como os Jogos Militares de 2011, a Copa das Confederações, em 2013, a Copa do Mundo, em 2014, e as Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016?²⁹⁶

Para complicar, o arcabouço legal é confuso no que concerne à coordenação. Apesar de a Lei nº 9.883, de 1999, e de o Decreto nº 4.376, de 2002, atribuírem à ABIN a tarefa de coordenar o SISBIN, o art. 4º, inciso II, deste mesmo Decreto dispõe que compete ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), ao qual a ABIN está vinculada, a “coordenação das atividades de inteligência federal”(!). Essa ideia é reforçada na proposta da Política Nacional de Inteligência (PNI), encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional e aprovada pela CCAI (o órgão de controle externo), em 3 de agosto de 2010²⁹⁷.

Ainda no que concerne ao papel do organismo central do Sistema, enquanto o inciso IX do art. 10 do Decreto nº 4.376, de 2002, estabelece que compete à ABIN “representar o Sistema Brasileiro de Inteligência perante o órgão de controle externo da atividade de inteligência”, a Lei nº 9.883, de 1999, foi acrescida do art. 9º-A, segundo o qual “quaisquer informações ou documentos sobre as atividades e assuntos de inteligência produzidos, em curso ou sob a custódia da ABIN somente poderão ser fornecidos, às autoridades que tenham competência legal para solicitá-los, pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República”. Em outras palavras, a ABIN fala em nome do SISBIN (ainda que não tenha ingerência sobre os órgãos do Sistema), mas o Ministro é quem fala sobre inteligência?

3.1.4. Falta legislação estabelecendo mecanismos/protocolos de cooperação

Também na linha do relacionamento entre os órgãos do SISBIN, percebe-se a carência de normas que estabeleçam de forma clara mecanismos e protocolos de cooperação tanto em caráter permanente quanto em casos pontuais. A tendência mundial é a da cooperação entre os serviços secretos, com centros de gerenciamento de crises nos principais órgãos, “salas de coordenação” (áreas em que se encontrem representantes

²⁹⁵ Fica sempre a pergunta: na ocorrência de um atentado terrorista em uma grande cidade brasileira, a quem caberia coordenar as ações de pronta-resposta ao sinistro? Quem estaria, efetivamente, no comando e com a missão de atribuir tarefas a órgãos como a Defesa Civil, o Exército e as autoridades policiais? Como se daria a cadeia comunicações? E o controle das operações?

²⁹⁶ Quando da produção deste trabalho, o órgão encarregado da coordenação da atividade da segurança e inteligência para os referidos grandes eventos esportivos era a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), e não a ABIN.

²⁹⁷ A PNI foi encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 198, de 2009 – CN (nº 997, de 2009, na origem).

dos diversos órgãos da comunidade que possam cooperar entre si e realizar intercâmbio de dados e informações) e “forças tarefas” para lidar com problemas e ameaças comuns. O Brasil ainda caminha a passos lentos nessa direção.

Note-se, entretanto, que iniciativa importante em 2008 foi o estabelecimento, na nova estrutura regimental da ABIN, do Departamento de Integração do SISBIN (DISBIN). Nesse contexto, foi acrescentado o art. 6º-A ao Decreto nº 4.376, de 2002, com referência expressa ao novo Departamento:

Art. 6º-A. A ABIN poderá manter, em caráter permanente, representantes dos órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência no Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência.

§ 1º Para os fins do *caput*, a ABIN poderá requerer aos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência a designação de representantes para atuarem no Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência.

§ 2º O Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência terá por atribuição coordenar a articulação do fluxo de dados e informações oportunas e de interesse da atividade de Inteligência de Estado, com a finalidade de subsidiar o Presidente da República em seu processo decisório.

§ 3º Os representantes de que trata o *caput* cumprirão expediente no Centro de Integração do Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência da ABIN, ficando dispensados do exercício das atribuições habituais no órgão de origem e trabalhando em regime de disponibilidade permanente, na forma do disposto no regimento interno da ABIN, a ser proposto pelo seu Diretor-Geral e aprovado pelo Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

§ 4º Os representantes mencionados no *caput* poderão acessar, por meio eletrônico, as bases de dados de seus órgãos de origem, respeitadas as normas e limites de cada instituição e as normas legais pertinentes à segurança, ao sigilo profissional e à salvaguarda de assuntos sigilosos.

Decorridos mais de dois anos do estabelecimento do DISBIN, não há dados ostensivos disponíveis para avaliar a efetividade do novo Departamento e até que ponto já foram estabelecidos mecanismos eficientes e eficazes de cooperação, coordenação e controle, nem em que nível se encontra o entrosamento entre os órgãos do SISBIN. Eis aí uma tarefa importante para o órgão de controle externo da atividade de inteligência.

3.1.5. Ausência de legislação que dê respaldo à atividade e ao pessoal de inteligência

Sem dúvida, um dos maiores problemas enfrentados pelos serviços de inteligência no Brasil é a falta de respaldo legal para a atividade. A única referência na Lei nº 9.883, de 1999, é o parágrafo único do art. 3º, segundo o qual “as atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado”.

O Brasil carece, por exemplo, de legislação que dê garantias ao pessoal de inteligência que atue na área de operações. Por exemplo, um profissional de inteligência que esteja

em uma operação na qual precise utilizar-se da técnica comum chamada “estória-cobertura” poderá incorrer em uma série de tipos penais, como o uso de documento falso e a falsidade ideológica, com a agravante da condição de servidor público. Ora, não se pode falar em inteligência sem operações. E não se pode falar em operações sem o recurso a meios e técnicas específicas, de uso corrente em qualquer serviço secreto do mundo. Diante dessa realidade, tem que haver garantias legais para os profissionais que, no estrito cumprimento do dever, recorram a técnicas operacionais.

Ademais, não há qualquer forma de proteção à identidade dos profissionais de inteligência. Enquanto em países como os EUA é crime revelar a identidade de quem trabalhe nos serviços de informações, no Brasil, já houve mais de um caso em que oficiais de inteligência de carreira, com anos de trabalho a serviço do Estado brasileiro, tiveram suas identidades expostas, com consequências danosas no campo profissional e também pessoal²⁹⁸. Tem-se aí um quadro que precisa ser alterado.

3.1.6. Orçamento

Questões relacionadas a orçamento são também outra fonte de problemas para a comunidade de inteligência no Brasil, em especial para a ABIN. Os problemas residem tanto na dificuldade de operar com um orçamento incompatível com a realidade e as necessidades do serviço secreto quanto no fato desse orçamento ser ostensivo. Em reunião da CCAI em 19 de maio de 2010, o Diretor-Geral da ABIN, Wilson Trezza, chamou atenção para a situação crítica do orçamento daquela organização.

Na ocasião, Trezza apresentou um quadro comparativo entre os recursos orçamentários da ABIN e de seus congêneres da Alemanha, da Argentina e do México. O Diretor-Geral lembrou que, descontadas as despesas de pessoal, o orçamento da ABIN foi de 21 milhões de reais em 2008, 35 milhões para 2009 e de 54 milhões previstos para 2010 (isso se não houvesse contingenciamento). E mostrou os recursos orçamentários para Alemanha, Argentina e México de 800 milhões, 205 milhões e 220 milhões de dólares respectivamente²⁹⁹. Diante de um quadro como este, a conclusão que se chega é que é muito difícil para qualquer serviço secreto operar efetiva, eficiente e eficazmente com o orçamento como o que é destinado para a ABIN. Em outras palavras, a maneira como o Governo federal vem continuamente tratando a agência de inteligência é, no mínimo, irresponsável.

Outra questão relacionada ao orçamento para a inteligência diz respeito a sua ostensividade. Sob o argumento de que se está a seguir o princípio da transparência na Administração Pública, muitas das despesas orçamentárias da ABIN são publicadas em diário oficial, para o regozijo dos oficiais de inteligência estrangeiros. Ainda que a Lei preveja que “os atos da ABIN, cuja publicidade possa comprometer o êxito de suas atividades sigilosas, deverão ser publicados em extrato” (art. 9º, Lei n. 9.883, de 2009), o orçamento não o é, e mesmo licitações são de conhecimento de qualquer um que

²⁹⁸ Talvez o caso mais notório seja o do oficial de inteligência, Edgar Lange Filho, que foi chamado a prestar depoimento perante a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) dos Correios, e acabou exposto em audiência pública, tendo sua carreira comprometida pela decisão dos parlamentares em realizar a audiência ostensivamente e não de maneira reservada. Sobre o assunto, vide o *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI “dos Correios”* [Brasil. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “dos Correios”. Brasília, abril de 2006, disponível em <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CPI/RelatorioFinalVol1.pdf> (acesso em 25/3/2008)] volume 1, pp. 48-54 e as atas daquela CPMI.

²⁹⁹ Ata da 2ª reunião da CCAI, realizada em 19/5/2010 (disponível em <http://legis.senado.gov.br/sil-pdf/COPARL/CCAI/Atas/20100519RE002.pdf>, acesso em 30/8/2010).

deseje acessar os dados da Administração Pública federal. A vulnerabilidade do serviço secreto brasileiro mostra-se, portanto, evidente³⁰⁰.

3.1.7. Ausência de mecanismos efetivos de controle, particularmente de controle externo

O controle da atividade de inteligência no Brasil constitui caso à parte, especialmente no que concerne aos problemas a ele relacionados. Foge ao escopo deste trabalho entrar em detalhes sobre como se dá o controle dos serviços secretos no País³⁰¹. Entretanto, o diagnóstico é incontestável: ainda se mostra tremendamente incipiente e ineficaz, sobretudo no que concerne ao controle externo.

Em termos de controle interno, em que pese o fato de esta modalidade no Brasil ser muito mais efetiva que o externo, muito há o que se aperfeiçoar, em especial quando se trata do controle exercido pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN), à qual incumbe, na forma do art. 5º da Lei nº 9.883, de 1999, supervisionar a execução da Política Nacional de Inteligência, fixada pelo Presidente da República. De toda maneira, é evidente que tanto no âmbito agencial (onde o controle é exercido sobretudo pelo diretor/chefe da organização) quanto em termos de controle interno feito pelos titulares das pastas aos quais os serviços se subordinam, ao menos no caso dos Comandantes das três Forças e do Ministro-Chefe do GSI, há uma atenção do agente político à conduta do pessoal de inteligência sob suas ordens e um controle presente e efetivo do Ministro/Comandante sobre os subordinados. Não foi possível auferir o grau de controle exercido por titulares de outras pastas como o do Ministro da Fazenda ou da Justiça sobre os setores de inteligência da Receita Federal e da Polícia Federal³⁰².

Em âmbito externo, tem-se o controle do Judiciário, do Ministério Público e o do Legislativo. No que concerne ao primeiro, os magistrados exerceriam controle prévio ao autorizar determinadas ações como interceptação telefônica e quebra do sigilo bancário de suspeitos de envolvimento em ações delitivas sob acompanhamento da inteligência; também atuariam, aí posteriormente, ao julgar ações contra pessoas ou agências da comunidade de inteligência. Já o Ministério Público deveria estar presente como fiscal dos serviços secretos, em especial no que concerne às autoridades policiais. Note-se, entretanto, que as peculiaridades da atividade exigem um grau de especialização de magistrados e membros do Ministério Público e que, lamentavelmente, ainda é pequeno no Brasil. Países como o Canadá dispõem mesmo de juízes e varas especializados para tratar de assuntos vinculados aos serviços secretos (como a autorização para ações mais intrusivas). Talvez fosse essa uma alternativa interessante para o caso brasileiro: a criação de varas voltadas exclusivamente para questões de inteligência, com promotores e juízes com capacitação específica na área. Isso depende de iniciativa do Judiciário e do Ministério Público. De toda maneira, tem aumentado o interesse de magistrados e membros

³⁰⁰ Esse é um problema que afeta sobretudo à ABIN, uma vez que os demais membros do SISBIN são, em sua maioria, unidades de órgãos maiores e cujas despesas orçamentárias acabam diluídas no orçamento do ente principal.

³⁰¹ Para um estudo mais aprofundado do tema vide, de nossa autoria, *Políticos e Espiões: o controle da Atividade de Inteligência* (op. cit.).

³⁰² Nesses casos, parece haver significativa autonomia da inteligência com relação a eventual controle do Ministro que, muitas vezes, pouco ou nada conhece da atividade dos serviços secretos. O controle interno se dará sobretudo por meio do controle exercido pelo chefe do setor de inteligência ou pelo titular do órgão ao qual se subordina, por exemplo, o Diretor-Geral da Polícia Federal e o Secretário-Geral da Receita Federal do Brasil.

do Ministério Público no tema, os quais têm feito tanto cursos de capacitação quanto especializações na área, com destaque para o *Curso de Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública* da Escola do Ministério Público do Estado de Minas Gerais que, em 2010, já se encontrava em sua 4ª edição e do qual foram alunos autoridades dos Três Poderes nos diferentes níveis da Administração Pública³⁰³. A ABIN e a Escola de Inteligência Militar do Exército (ESIMEX) também têm capacitado autoridades do Judiciário e do Ministério Público em cursos e estágios sobre inteligência.

Mas é o Parlamento que constitui a principal instância de controle externo da Administração Pública em geral e dos serviços secretos em particular. Afinal, juntamente com a função legiferante, a competência fiscalizadora e de controle é precípua do Poder Legislativo. Deputados e Senadores são os legítimos representantes do titular máximo do poder em uma democracia, o povo, e em seu nome devem estar atentos às atividades exercidas pela Administração Pública e com o dinheiro público.

O controle da atividade de inteligência pelo Poder Legislativo não necessitaria de qualquer previsão legal, uma vez que esta é função inerente ao Parlamento. Entretanto, em linhas gerais, há a previsão, no art. 6º da Lei nº 9.883, de 1999, de um órgão de controle externo no Congresso Nacional:

Art. 6º O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional.

§ 1º Integrarão o órgão de controle externo da atividade de inteligência os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 2º O ato a que se refere o *caput* deste artigo definirá o funcionamento do órgão de controle e a forma de desenvolvimento dos seus trabalhos com vistas ao controle e fiscalização dos atos decorrentes da execução da Política Nacional de Inteligência.

Criada em 2000, a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) é o órgão de controle externo da atividade de inteligência no Brasil. Sua atual composição é de três deputados e três senadores, respectivamente, o Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o Líder da Maioria e o Líder da Minoria de cada Casa. Em dez anos de existência, a CCAI se mostrou pouco atuante, por razões que vão da falta de um regimento interno, que estabeleça de forma clara as atribuições e competências da Comissão, à inexistência de uma secretaria e um corpo de assessoramento específico para o órgão, passando pelas dificuldades relacionadas a sua atual composição – já que com apenas seis parlamentares, os quais têm atribuições de liderança na Casa, é muito difícil tê-los reunidos na CCAI.

Para que seja exercido pelo Parlamento um controle externo efetivo da atividade de inteligência no Brasil, mudanças urgentes são necessárias. Essas mudanças compreendem, por exemplo, a aprovação do regimento interno da Comissão, o aumento no número de membros e o estabelecimento de uma estrutura de secretariado e assessoramento para o órgão. Destaque-se, ainda, a proposta de criação de um órgão não-parlamentar

³⁰³ Para maiores informações sobre o curso, que já é referência no Brasil, vide <http://www.fesmpmg.org.br/> (acesso em 30/8/2010).

de controle da atividade de inteligência vinculado ao Congresso Nacional. O assunto será tratado mais adiante.

3.1.8. Ausência de cultura de inteligência e de conhecimento sobre a atividade

Estreitamente relacionado a todos os demais problemas e dificuldades enfrentados pela comunidade de inteligência no Brasil está o da falta de cultura de segurança e inteligência na sociedade brasileira. Não se conhece, não se discute e não se dá importância à atividade de inteligência no País. De fato, a opinião pública brasileira (e isso se reflete nos governantes) parece não ver com muito bons olhos os serviços secretos e seu trabalho.

A percepção reticente da sociedade brasileira com relação à atividade de inteligência tem entre suas razões o preconceito contra os serviços secretos e a associação destes a iniciativas e regimes autoritários. Duas décadas e meia transcorridas desde o fim do período militar no Brasil, a atividade de inteligência ainda é vista como algo ilegítimo e relacionado à ditadura. O termo pejorativo “araponga” (cunhado pelo romancista Dias Gomes em novela de sua autoria do início da década de 1990 como referência a um personagem atrapalhado da comunidade de informações) tornou-se gíria para satirizar o pessoal da inteligência no Brasil e revela o desprestígio dos profissionais de inteligência perante certos setores da sociedade brasileira, particularmente entre formadores de opinião.

Entre as consequências fatais da falta de cultura de inteligência no Brasil está o despreparo dos brasileiros (tanto na iniciativa privada quanto no setor público) para fazer frente a ameaças reais como a espionagem (a serviço de outros Estados ou de organizações não-governamentais) e a atuação de organizações criminosas. Com isso, a vulnerabilidade do Brasil diante desse tipo de ameaça é enorme. Outra consequência é a falta de investimento no setor e a ausência de mecanismos legais e institucionais que viabilizem o trabalho do pessoal de inteligência. Só quem perde com essa falta de cultura de inteligência é a sociedade e o Estado brasileiros.

4. Perspectivas: a necessidade de mudança

Diante do quadro preocupante em que se encontra a atividade de inteligência no Brasil, mudanças prementes se fazem necessárias. Muitas delas passam pelo Poder Legislativo. O que será feito a seguir é a enumeração de iniciativas que podem contribuir para a melhoria da atividade de inteligência no País.

As transformações legislativas para a atividade de inteligência no Brasil devem ocorrer em três grandes áreas: (a) na estrutura e organização do Sistema Brasileiro de Inteligência, com a implementação de mecanismos de cooperação e integração, bem como de mandatos mais claros para cada órgão ou unidade que compõe o SISBIN; (b) no que concerne à atividade em si e aos profissionais que nela atuam; e (c) no controle dos serviços secretos, particularmente naquele exercido pelo Parlamento.

4.1. A reestruturação do SISBIN

O Sistema Brasileiro de Inteligência precisa ser reestruturado para permitir cooperação e integração mais eficazes, eficientes e efetivas entre seus membros. Tem-se discutido, por exemplo, a criação de subsistemas de inteligência voltados para a defesa nacional,

a segurança pública, a inteligência econômico-financeira e, naturalmente, a inteligência estratégica (ou de Estado). Nesse sentido, a exposição de motivos que encaminha o texto da PNI ao Congresso Nacional destaca os pleitos por mandatos específicos para os órgãos do SISBIN, associados aos parâmetros gerais para avaliação do Sistema, relacionados da seguinte maneira:

- a) o sistema deve ser constituído em quatro subsistemas, a saber: inteligência de Estado, de defesa, de segurança pública e econômico-financeira;
- b) criação de um colegiado de mais alto nível, a fim de deliberar sobre a implementação da política e das diretrizes do setor;
- c) a execução da PNI deverá ser levada a efeito pelos órgãos do SISBIN, sob coordenação do GSI e supervisão de Câmara apropriada, atualmente a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), do Conselho de Governo; e
- d) o controle externo continuaria a cargo do Congresso Nacional.”

O estabelecimento de subsistemas pressupõe maior especialização entre os órgãos do SISBIN. Para que isso ocorra, é fundamental que seja estabelecido mandato claro para cada um dos órgãos e unidades que compõem o Sistema, bem como o âmbito de atuação e seus limites, de modo que um não intervenha na esfera de atuação do outro. Claro que essa especialização só seria possível se a ela estivessem associados mecanismos efetivos, eficientes e eficazes de cooperação e, ainda, regras claras para integração do conhecimento produzido pelos distintos setores. Sem essa delimitação de competências e áreas de atuação um serviço acabará interferindo nos assuntos do outro e poderá haver choque entre eles. Interessante, no caso, conhecer a experiência de outros países, por exemplo, a do Canadá no combate ao terrorismo pós-11 de setembro de 2001.

Entre os possíveis mecanismos de fomento à cooperação no SISBIN estão a criação de forças-tarefa, o estabelecimento de uma única escola de formação da comunidade (como se dava com a antiga Escola Nacional de Informações – ESNI) ou de estreita cooperação e parcerias entre as escolas existentes (fala-se aqui da Escola de Inteligência – ESINT, da ESIMEX, e da Academia Nacional de Polícia – ANP) e a instituição de “salas de crise” ou “centros de integração” nos principais órgãos – esses centros seriam locais nas diferentes agências/unidades em que estiverem trabalhando permanentemente representantes dos membros do SISBIN. Exemplo disso é o Centro de Integração do SISBIN, do Departamento de Integração do SISBIN (DISBIN) criado na ABIN em 2008.

Outra linha importante de integração e cooperação estaria no Conselho Consultivo do SISBIN. Esse colegiado, instituído pelo art. 7º do Decreto nº 4.376, de 2002, reúne os titulares de alguns órgãos do SISBIN (o que é um erro, pois deveria reunir os chefes de todos os órgãos que compõem o Sistema) e tem, entre suas competências:

- 1) emitir pareceres sobre a execução da Política Nacional de Inteligência;
- 2) propor normas e procedimentos gerais para o intercâmbio de conhecimentos e as comunicações entre os órgãos que constituem o SISBIN, inclusive no que respeita à segurança da informação;
- 3) contribuir para o aperfeiçoamento da doutrina de inteligência;
- 4) opinar sobre propostas de integração de novos órgãos e entidades ao Sistema Brasileiro de Inteligência;

5) propor a criação e a extinção de grupos de trabalho para estudar problemas específicos, com atribuições, composição e funcionamento regulados no ato que os instituir.

Apesar de sua concepção interessante no que concerne à possibilidade de interação entre os parceiros do Sistema, o Conselho não tem tido a devida relevância. De fato, o colegiado praticamente não se reúne. Uma alteração drástica nessa situação deveria ocorrer, de modo que o Conselho pudesse funcionar como a principal instância orientadora da atividade de inteligência no Brasil. As reuniões do colegiado deveriam ser periódicas e constantes, de modo que os chefes dos serviços secretos pudessem se encontrar ao menos uma vez por semana, trocar informações, deliberar sobre ações conjuntas e decidir em mais alto nível sobre os destinos da atividade de inteligência. Essa estrutura de colegiado poderia se reproduzir em instâncias inferiores, preservados o princípio da compartimentação e a autonomia de cada órgão.

Outra iniciativa que poderia contribuir para o aprimoramento do SISBIN seria o estabelecimento de um órgão central de inteligência, que tivesse como missões precípua coordenar as atividades da comunidade de inteligência, secretariar o Conselho Consultivo (e, talvez, presidi-lo) e reunir e integrar o conhecimento produzido pelos diferentes órgãos, elaborando o produto a ser consumido pelo usuário final, o Presidente da República. Note-se que esse órgão central teria uma estrutura mínima, não disporia de um setor operacional, nem teria posição hierárquica superior ou autoridade sobre os demais órgãos do SISBIN. Uma referência para esse órgão central de inteligência no Brasil é o Gabinete do Diretor Nacional de Inteligência dos EUA³⁰⁴.

Outra proposta a ser considerada no contexto das mudanças estruturais é a criação de uma agência de inteligência externa. Afinal, à medida que o Brasil busca ocupar um papel de maior destaque no plano internacional, mais necessária é a produção de inteligência externa de qualidade. Países como EUA, Alemanha, Grã-Bretanha, França, Israel e Rússia têm serviços de inteligência externa (*foreign intelligence*) separados de agências voltadas à inteligência doméstica (*security intelligence*). Mesmo no Canadá, que tem um serviço secreto com funções de inteligência externa e doméstica e no qual se baseia o modelo brasileiro, vem crescendo a discussão sobre o estabelecimento de uma agência para reunir dados no exterior e produzir conhecimento de inteligência externa.

Com a criação de um serviço de inteligência externa (nos moldes da CIA estadunidense, do MI-6 britânico ou do Mossad israelense), a ABIN poderia voltar-se exclusivamente para inteligência doméstica e para a contrainteligência (com destaque para a proteção ao conhecimento). Claro que a opção por dois órgãos separados para inteligência doméstica e externa ou por uma única agência que concentre essas funções tem forte caráter político e a realidade, prioridades, objetivos, limitações, potencialidades e interesses do país que fará a opção devem ser considerados.

Uma derradeira proposta para a melhoria na atividade de inteligência no Brasil seria a reestruturação da ABIN. Não cabe entrar em maiores detalhes sobre o assunto neste ensaio. De toda maneira, é importante que se registre que a Agência necessita passar por algumas mudanças.

A maior parte das sugestões aqui propostas são de iniciativa do Poder Executivo. Não obstante, achou-se por bem assinalá-las, pois podem ser objeto de profícuos debates

³⁰⁴ Para maiores informações sobre o referido órgão, vide sua página oficial na internet: <http://www.dni.gov/> (acesso em 31/8/2010).

no âmbito legislativo, além do que são temas de interesse da CCAI e a respeito dos quais a Comissão e o Parlamento podem trazer importantes contribuições.

4.2. Mudanças relacionadas ao profissional e à atividade de inteligência propriamente dita

O aprimoramento da inteligência no Brasil passa também pelo estabelecimento de um arcabouço legislativo que dê respaldo à atividade e garantia aos profissionais que nela atuam em defesa do Estado e da sociedade. Nesse sentido, a lei deve regulamentar de forma clara a atividade, seus limites, o uso de meios e técnicas sigilosas e, ainda, o sigilo nos procedimentos de compras e contratos, na publicação de atos oriundos da comunidade de inteligência – assinalando-se que o fato de ser publicado em extrato não afeta o princípio da transparência, desde que haja um rígido controle desses atos.

No que concerne aos profissionais de inteligência, estes necessitam de normas claras que lhes deem respaldo para o exercício regular de suas atribuições, que protejam sua identidade e garantam o sigilo profissional de seus atos. Atualmente, os profissionais dos serviços secretos não têm qualquer garantia para atuarem, sobretudo aqueles de operações, o que os põe em situação tremendamente delicada de exposição.

Atenção especial deve ser dada, ainda, à legislação sobre salvaguarda de assuntos sigilosos, que precisa de reforma. Note-se, por exemplo, que as regras referentes a orçamento são as mesmas para toda a Administração Pública. É natural que os serviços secretos tenham legislação específica referente a suas previsões e alocações orçamentárias. Esse é tema que merece maior discussão no Parlamento.

Por último, a inteligência privada, também chamada competitiva, necessita de regulamentação e controle. Atualmente no País há uma grande diversidade de empresas privadas operando em inteligência (algumas inclusive conduzidas por ex-servidores públicos da área e por estrangeiros), sem quaisquer regras ou limites para sua atuação. O resultado são escândalos e mesmo ilícitos cometidos por esses profissionais. Sobre o assunto, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 2.542, de 2007, de autoria do Deputado José Genoíno, que “dispõe sobre a Atividade de Inteligência Privada e dá outras providências”³⁰⁵.

4.3. O aprimoramento dos mecanismos de controle e a defesa da democracia

De nada adiantam reformas na estrutura e funcionamento da atividade de inteligência no Brasil sem mudanças em seus mecanismos de controle. Em termos de controle interno, convém que sejam aprimorados os mecanismos legais que reforcem não só a autoridade da cadeia de comando nos órgãos e unidades como também normas relacionadas à cultura institucional dessas organizações, por exemplo, códigos de ética, instruções sobre procedimentos, protocolos de resposta a irregularidades e mecanismos institucionais de denúncia de situações ilícitas ou incompatíveis com a natureza do trabalho exercido, com as normas vigentes e com os preceitos democráticos.

Em termos de Sistema, a CREDEN precisa ter reforçado seu papel de ente orientador e fiscalizador da atividade. Atualmente, o órgão é pouco efetivo e carece de regras

³⁰⁵ Para o inteiro teor do PL e sua tramitação vide http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=379376 (acesso em 31/8/2010).

claras para atuar, tendo, inclusive, estrutura muito precária. A CREDEN pode tornar-se o principal órgão de controle interno finalístico do SISBIN.

Ainda no que concerne ao controle interno, medida com condições de gerar efeitos tremendamente positivos em toda a comunidade de inteligência é o estabelecimento do cargo de Inspetor-Geral (IG) para alguns dos membros do SISBIN, em especial para a ABIN. Instituto típico nos modelos anglo-saxônicos, o IG é um agente externo com função de assessorar o Ministro da pasta ao qual o serviço encontra-se vinculado, de maneira independente e especializada, sobre as atividades-fins e políticas desenvolvidas pelo órgão de inteligência. Repita-se que o IG normalmente não pertence à organização que fiscaliza e realiza suas atividades de controle de maneira independente e reportando-se ao Ministro ao qual está vinculado o serviço, ao Congresso ou a outra autoridade. No caso da CIA, por exemplo, até o final da década de oitenta o Inspetor-Geral era indicado pelo Diretor da Agência e prestava contas a ele (atualmente o faz ao Congresso). José Manuel Ugarte lembra os propósitos da criação do cargo de inspetor geral da CIA:

(...) criar um escritório objetivo e efetivo, adequadamente responsável perante o Congresso, para iniciar e levar a efeito, de forma independente, inspeções, investigações e auditorias relativas a programas e operações da Agência; (...) prover liderança e recomendar políticas traçadas para promover economia, eficiência e eficácia na administração de tais programas e operações, e detectar fraude e abuso em tais programas e operações; (...) prover meios para manter o diretor plena e correntemente informado sobre os problemas e deficiências relativos à administração de tais programas e operações, e a necessidade (...) ações corretivas; e na forma prescrita por esta seção, assegurar que a Comissão Seleta de Inteligência do Senado e a Comissão Permanente Seleta de Inteligência da Câmara de Representantes sejam mantidas informadas, de modo similar, sobre os problemas significativos e deficiências, assim como sobre a necessidade de (...) ações corretivas (...).³⁰⁶

Outro aspecto importante do ofício do IG diz respeito a sua esfera de sigilo. Convém ter claro que o IG não tem função precípua de informar ao público, à sociedade civil, sobre o objeto de sua fiscalização. Não lhe cabe, assim, assegurar a *accountability* dos serviços de inteligência e segurança junto à opinião pública, mas sim ao Executivo. Os escritórios dos IG, portanto, são órgãos de assessoramento do Governo, em particular do Poder Executivo e a ele devem reportar-se em primeira instância, ainda que haja casos em que a apresentação do trabalho IG perante o Legislativo também possa/deva ocorrer, como acontece na Austrália e com alguns IG dos EUA³⁰⁷. Trata-se, portanto, de modelo que mereceria ser pensado para o Brasil³⁰⁸.

³⁰⁶ UGARTE, José Manuel. "Controle Público da Atividade de Inteligência: a Procura de Legitimidade e Eficácia" In: Brasil. Congresso Nacional. *Anais do Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia, de 6 a 7 de novembro de 2002*. Brasília: Abin, 2003, (89-145), p. 122.

³⁰⁷ "Whether an office of this kind reports to the government or to Parliament, in either case, careful legal delineation of its jurisdiction, independence and powers are vital. Independent officials may be asked to review an agency's performance against one or more of several standards: efficiency, compliance with government policies or targets, propriety or legality. In any instance, however, the office will need unrestricted access to files and personnel in order to be able to come to a reliable assessment. In practice an independent official is unlikely to be able to scrutinise more than a fraction of the work of an agency. Some of these offices work by 'sampling' the work and files of the agencies overseen – this gives an incentive for the agency to establish more widespread procedures and produces a ripple effect. Some also have jurisdiction to deal with individual complaints (...)" BORN, Hans; LEIGH, Ian. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005, p. 111.

³⁰⁸ Para maiores informações sobre o papel do IG, vide nosso livro *Políticos e Espiões...*, op. cit..

No que concerne ao controle externo, já foram feitas considerações sobre a capacitação de magistrados e membros do Ministério Público e o estabelecimento de varas especializadas para tratar de assuntos de inteligência. Acrescente-se a isso a produção de legislação com procedimentos específicos em processos relacionados à atividade ou a profissionais de inteligência, como, por exemplo, normas que disponham sobre tramitação em segredo de justiça.

Em se tratando de controle externo sob a égide do Poder Legislativo reitera-se a necessidade de aprimoramento dos trabalhos e atribuições da CCAI. A Comissão carece de um Regimento Interno, de estrutura técnico-administrativa para funcionar (tanto em termos de pessoal quanto de condições físicas) e de aumento no número de membros em condições de dar mais atenções ao controle externo dos serviços secretos. Ademais, discute-se atualmente a criação de um órgão não-parlamentar de controle da atividade de inteligência, vinculado ao Parlamento e com o objetivo de assessorar o Congresso Nacional e a CCAI em suas funções de controle. Essa iniciativa, no contexto de uma inovação mais abrangente, qual seja, a elevação da atividade de inteligência ao status constitucional, será analisada a seguir.

4.4. Iniciativas importantes: a PNI, o Regimento Interno da CCAI e a PEC da Inteligência

O ano de 2009 foi muito profícuo no que se refere à agenda legislativa relacionada à atividade de inteligência. Com a posse do Deputado Severiano Alves como Presidente da CCAI, a Comissão teve grande impulso. Durante a gestão de Severiano Alves, discutiu-se o Projeto de Resolução (PRN) nº 2, de 2008-CN, de autoria do Deputado Luís Carlos Haully, que “dispõe sobre as finalidades, composição e funcionamento da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), órgão de controle e fiscalização externos da atividade de inteligência, previsto no art. 6º, da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e estabelece outras normas relativas à sua atuação”, ou seja, estabelecia o Regimento Interno da Comissão. Chegou-se a uma minuta de substitutivo, discutida e aprovada pelos membros da CCAI, com contribuição de outros parlamentares, inclusive do próprio Haully, e que foi apresentado ao relator da matéria no plenário da Câmara dos Deputados, Deputado Marco Maia, para que fosse incorporado ao texto de seu parecer. Aprovado o Regimento Interno, a CCAI terá maiores condições de exercer seu controle sobre a comunidade de inteligência de forma mais efetiva.

Outra importante contribuição gerada em 2009 em termos de norma orientadora para os serviços secretos foi o projeto da Política Nacional de Inteligência (PNI). Em 14 de dezembro de 2009, chegou ao Parlamento a Mensagem Presidencial nº 198, de 2009, de autoria do Presidente da República, a qual “encaminha ao Congresso Nacional, nos termos do parágrafo único do art. 5º e do § 1º do art. 6º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, o texto da proposta da Política Nacional de Inteligência”. O texto foi então encaminhado à CCAI. O objetivo do Executivo era, na forma da Lei, submeter a PNI ao Congresso para “exame preliminar e oferecimento de sugestões pelo órgão de controle externo da atividade de inteligência em cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999”³⁰⁹. Após a discussão do Relatório, o mesmo foi votado na Comissão em 3 de agosto de 2010, com sugestões dos parlamentares, e encaminhado ao Presidente da República. Apreciada a Política pelo órgão

³⁰⁹ Exposição de Motivos (EM) GSI nº 152, de 4 de novembro de 2009, que acompanha a MSG nº 198, de 2009.

de controle externo, está o Presidente da República em condições de promulgá-la, o que contribuirá sobremaneira para a atividade de inteligência no Brasil e, naturalmente, para um melhor controle dos serviços secretos.

A PNI reveste-se de suma importância não só para a atividade de inteligência em si como para seu efetivo controle. É com base nela que se pode verificar quais as linhas de ação, as áreas de interesse e as orientações gerais para a comunidade de inteligência do Brasil, e também os parâmetros que serão referência ao controle político-finalístico da atividade. A partir da PNI é que serão produzidas uma Estratégia Nacional de Inteligência, o Plano Nacional de Inteligência e os Planos Setoriais, de modo a estabelecer um arcabouço normativo fundamental para atividade. A PNI serve, ainda, de base para as diretrizes de inteligência estabelecidas pela CREDEN e que, apesar de reservadas, devem ser do conhecimento dos órgãos de controle.

Mas certamente a maior contribuição em termos legislativos para a área de inteligência na primeira década do século XXI foi a PEC nº 398, de 2009. Segundo seu autor, Severiano Alves, “nos dias atuais, diante das turbulências por que passa o mundo, sob ameaças tradicionais e as chamadas ‘novas ameaças’, é inquestionável a importância da atividade de inteligência no assessoramento ao processo decisório em diferentes níveis, particularmente nas altas esferas de governo”. E completa assinalando que “uma vez que não podemos prescindir dos serviços secretos, é importante que haja na Lei Maior referência a estes, a suas atribuições e à estrutura básica da comunidade de inteligência brasileira. Também não pode faltar na Carta Magna alusão à importância do controle, interno e externo, da inteligência”.

Assim, a PEC nº 398, de 2009, eleva a inteligência ao status constitucional. Por meio do art. 144-A, estabelece que “a atividade de inteligência, que tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana, será exercida, por um sistema que integre os órgãos da Administração Pública direta e indireta dos entes federados”. E no artigo seguinte dispõe que “será desenvolvida, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais e fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado”.

Aspecto importante da PEC nº 398, de 2009, diz respeito aos limites à atuação dos serviços secretos e às garantias e salvaguardas ao pessoal que atua na área. A proposta assegura constitucionalmente “direitos, deveres e prerrogativas do pessoal de inteligência, inclusive no que concerne à preservação de sua identidade, o sigilo da atividade e seu caráter secreto”. Trata-se de medida de extrema relevância diante da situação atual de desamparo em que se encontram os homens e mulheres que se dedicam ao nobre serviço da inteligência.

Finalmente, a PEC estabelece o controle interno e, sobretudo, externo da atividade, que se dá por meio do Congresso Nacional e de um Conselho permanente com a função de fiscalizar e controlar diuturnamente os serviços secretos, reportando-se diretamente ao Poder Legislativo. Reproduzimos a Seção referente ao controle, de acordo com a PEC nº 398, de 2009:

Seção III – Do Controle da Atividade de Inteligência

Art. 144-D. O controle e a fiscalização da atividade de inteligência serão exercidos em âmbito interno e externo, na forma da lei.

Art. 144-E. O controle a fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo, especialmente por meio de um órgão de controle externo composto por Deputados e Senadores, e com o auxílio do Conselho de Controle da Atividade de Inteligência, na forma da lei.

§ 1º O Conselho de Controle da Atividade de Inteligência, órgão auxiliar do controle externo do Poder Legislativo, será composto por sete Conselheiros, escolhidos entre cidadãos brasileiros com notórios conhecimentos técnicos e experiência referentes ao controle finalístico da atividade de inteligência e indicados:

I – dois pelo Senado Federal;

II – dois pela Câmara dos Deputados;

III – um pelo Presidente da República;

IV – um pelo Conselho Nacional de Justiça;

V – um pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

§ 2º Os Conselheiros terão mandato de cinco anos, admitida uma recondução, podendo ser destituídos apenas por decisão do Congresso Nacional, mediante proposta do órgão de controle externo ou de um quinto dos membros de cada Casa.

§ 3º A lei disporá sobre as atribuições e prerrogativas dos Conselheiros, estrutura e funcionamento do Conselho, bem como de sua organização e pessoal.

Enquanto o órgão parlamentar de controle externo já está legalmente previsto (a CCAI), a inovação da PEC é exatamente a instituição do Conselho de Controle, composto por não-parlamentares (mas vinculado ao Parlamento) e com competência para o exercício efetivo e constante do controle finalístico da atividade de inteligência (enquanto o controle contábil, financeiro e orçamentário permanece sob a égide do TCU). Repita-se que os conselheiros devem ser escolhidos “entre cidadãos brasileiros com notórios conhecimentos técnicos e experiência referentes ao controle finalístico da atividade de inteligência”, com mandato e competências próprias e, portanto, em condições de assistir o Parlamento na sua função de controle.

Note-se, ademais, que as características do Conselho de Controle e as atribuições de seus membros tomam por base, conforme assinala o próprio autor da PEC em sua justificação, projeto de lei que o Senador Demóstenes Torres havia esboçado em 2008 e levado à discussão entre diferentes setores da sociedade brasileira e do Poder Público. Em que pese o fato de o referido projeto ainda não ter sido apresentado quando da elaboração do presente trabalho (agosto de 2010), aquele já poderá ser a base para a regulamentação do disposto no novo texto constitucional introduzido pela PEC nº 398, de 2009.

Ainda em tramitação, a PEC da inteligência tem sido apresentada e discutida entre segmentos variados da sociedade brasileira. A comunidade de inteligência, particularmente, já foi convidada a manifestar-se sobre o assunto, propondo, inclusive, sugestões para que se tenha o texto mais apropriado em âmbito constitucional e mais consentâneo com os interesses da sociedade e do Estado no que concerne à atividade de inteligência. Uma vez inseridas as alterações na Carta Constitucional, ter-se-á um marco fundamental para o arcabouço normativo-institucional da matéria. O Brasil terá dado importante passo

no processo de consolidação democrática em um campo ainda pouco considerado e a relevante e tradicional atividade realizada pelos serviços secretos receberá o devido tratamento no campo normativo.

5. Conclusões: o futuro da atividade de inteligência no Brasil

Neste início de século XXI, um diagnóstico da atividade de inteligência no Brasil revelaria a situação crítica em que se encontra. Mudanças são necessárias, portanto. E, no contexto de uma agenda legislativa para o tema, há que se pensar não só em reformas estruturais do Sistema Brasileiro de Inteligência, mas também no estabelecimento de garantias aos serviços secretos e aos profissionais da área.

Democracia nenhuma pode prescindir de serviços secretos eficientes, eficazes e efetivos. Entretanto, esses devem operar sob rígido controle, tanto interno quanto externo. O aprimoramento do arcabouço legislativo referente à atividade de inteligência pressupõe o desenvolvimento paralelo de mecanismos de fiscalização e controle. Nesse contexto, o Poder Legislativo ocupa posição de destaque.

Em um contexto de transformações, há a necessidade de fomento a uma cultura de inteligência no País. O Poder Legislativo também tem a tarefa de contribuir para essa nova perspectiva junto à sociedade brasileira, sobretudo em um cenário em que o Brasil busca ocupar posição de maior protagonismo e em que crescem as ameaças e vulnerabilidades domésticas e externas.

O prognóstico para próxima década é de significativas mudanças legislativas na atividade de inteligência no Brasil. A PEC da Inteligência será um marco nesse contexto. De toda maneira, essas mudanças passarão pelo Congresso Nacional, que não pode ficar alheio a esses acontecimentos.

Referências bibliográficas

ANTUNES, Priscila C. B. *SNI & Abin: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

BORN, Hans; LEIGH, Ian. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito "dos Correios". *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI "dos Correios"*. Volume 1. Brasília, abril de 2006. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CPI/RelatorioFinalVol1.pdf> (acesso em 30/8/2010).

GONÇALVES, Joannisval Brito. "Visões do Jogo: Percepções das Sociedades Canadense e Brasileira sobre a Atividade de Inteligência". In: Swenson, Russel & Lemozy, Susana (coord.), *Democratización de La Gunción de Inteligencia*. Washington, DC: National Defense University College Press, 2009.

GONÇALVES, Joannisval Brito. *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*. Niterói: Impetus, 2009.

GONÇALVES, Joannisval Brito. *Políticos e Espiões: o controle da atividade de inteligência*. Niterói: Impetus, 2010.

STEPAN, Alfred. *Os Militares: da Abertura à Nova República*. Tradução de Adriana Lopez e Ana Luíza Amendola. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

UGARTE, José Manuel. "Controle Público da Atividade de Inteligência: a Procura de Legitimidade e Eficácia" In: Brasil. Congresso Nacional. *Anais do Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia, de 6 a 7 de novembro de 2002*. Brasília: Abin, 2003, (89-145).

USA. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. *The 9/11 Commission Report*. July 22, 2004. Disponível em <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> (acesso em 30/8/2010).

**CONDICIONANTES
IMPOSTAS PELO
CONGRESSO NACIONAL
AO EXECUTIVO
FEDERAL EM MATÉRIA
DE CELEBRAÇÃO DE
TRATADOS**

TARCISO DAL MASO JARDIM

Consultor Legislativo do Senado Federal na área de
Relações Exteriores e Defesa Nacional.

As normas constitucionais brasileiras sobre a celebração dos tratados não são precisas e estimulam a divergência sobre o papel do Congresso Nacional nessa matéria³¹⁰. Essencialmente, os artigos 49, I, e 84, VIII, da Constituição Federal (CF), regulam a aprovação dos acordos internacionais em geral pelo Congresso Nacional. A dissensão gerada decorre dos termos imprecisos desses dispositivos, que, de um lado, asseguram a competência privativa do Presidente da República para celebrar todos os tratados³¹¹, sob a condição de serem referendados pelo Congresso Nacional; porém, de outro lado, esse referendo é regulado como a competência de *resolver definitivamente*³¹² sobre certos tratados (os que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional):

“**Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (...)”

“**Art. 49.** É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (...).”

Concretamente, desse conjunto normativo destacamos duas ordens de divergências: a possibilidade de celebração de acordos executivos sem aprovação congressual; e de o Congresso Nacional estabelecer ressalvas aos tratados no momento de aprová-los.

1. Possibilidade de celebração de acordos executivos sem aprovação congressual

A primeira divisão doutrinária, matizada por entendimento rígido de constitucionalistas e flexibilidade dos internacionalistas³¹³, diz respeito aos que defendem a obrigatoriedade

³¹⁰ CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. *O Poder de Celebrar Tratados*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995; CÂMARA, José Sette. A Conclusão dos Tratados Internacionais e o Direito Constitucional Brasileiro. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Brasília, nº 69/71, 1987-1989; MELLO, Celso de Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994; RODAS, João Grandino. *Tratados Internacionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

³¹¹ Quando a Constituição menciona *tratados, convenções e atos internacionais* pretende ser o mais abrangente possível e incluir toda sorte de acordo internacional. Portanto, cabe à Presidência da República estabelecer negociações, assinar, ratificar, depositar e denunciar todo tipo de tratado, devendo nesse processo respeitar o referendo do Congresso Nacional.

³¹² A expressão *resolver definitivamente* acompanha a história constitucional brasileira: art. 34, § 12º, da Constituição de 1891; art. 40, a, da Constituição de 1934; art. 66, § 1º, da Constituição de 1946. Ela tem sido entendida de maneira diversa, com destaque para visão restritiva, que confere ao parlamento a função de aprovar ou não os tratados, já que esse seria o sentido genérico de referendo, e para posição de ampliação da função parlamentar nas relações internacionais, em movimento democrático, que admite ao Congresso Nacional elaborar ressalvas e ter outros papéis, como veremos.

³¹³ Há certa tendência de constitucionalistas reivindicarem a aprovação de todos os tratados, em razão de tradição iniciada por comentaristas da Constituição de 1891, sobretudo **João Barbalho** Uchôa Cavalcanti, e de internacionalistas admitirem acordos executivos. Evidentemente, é uma mera tendência e não uma divisão absoluta. Entre os internacionalistas, é conhecido o debate travado por Haroldo Valladão, que defendia a posição de submeter todos os acordos ao Legislativo, e Hildebrando Accioly, que admitia os acordos em forma simplificada feitos pelo Executivo. V. BARBALHO, João. *Constituição Federal Brasileira (1891): comentada*. Brasília: Senado Federal, 2002; ACCIOLY, Hildebrando. A ratificação e a promulgação dos tratados em face da constituição federal brasileira, in *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Rio de Janeiro, nº 7, pp. 11-15, jan./jun. 1948. VALLADÃO, Haroldo. Aprovação de ajustes internacionais pelo congresso nacional, in *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Rio de Janeiro, nº 11, pp. 12-95, jan./dez. 1950.

da deliberação legislativa para todos os acordos internacionais celebrados pelo Executivo, enquanto outros admitem que certos acordos possam ser celebrados unicamente pelo Executivo, sem aprovação parlamentar. Seriam os acordos em forma simplificada, feitos em geral sobre matéria administrativa. O art. 84, VIII, da CF, determina que todos os tratados devem ser submetidos a referendo do Congresso Nacional, porém a redação do art. 49, I, da CF, induz-nos a concluir que não todos, mas somente os tratados que acarretem “encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, deveriam ser submetidos à aprovação parlamentar. Ou, ao menos, leva-nos a ultimar que esses tratados necessariamente deveriam ser submetidos ao Congresso Nacional.

Quanto aos demais acordos, poderiam ou não ser aprovados pelos parlamentares, a depender das opções doutrinárias. Contudo, defendemos que a não aprovação de certos acordos internacionais, tipicamente executivos, não significa que podem ser celebrados à mercê das duas Casas legislativas. A informação, sobre acordos executivos celebrados pelo Brasil, deve ser remetida ao Congresso Nacional como rotina e obrigação, até mesmo para o controle parlamentar da classificação feita pelo Executivo de certo tratado como não acarretando “encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Cabe ao Congresso Nacional essa análise, pois sua competência de referendar tratados é ampla e, se a considerarmos restrita, ela diz respeito a termos fluidos, que é o fato de acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. A competência do Legislativo de aprovar tratados não pode ser usurpada pela interpretação do Poder Executivo, o que na prática ocorre. Cachapuz alerta para tratados que foram celebrados por mera troca de notas diplomáticas e que deveriam ser submetidos ao Congresso Nacional, como o Acordo entre Brasil e a Grã-Bretanha sobre Entorpecentes, de 8 de novembro de 1988, o Acordo entre o Brasil e a Bolívia sobre Integração Energética, de 27 de julho de 1989, o Acordo entre o Brasil e a Argentina sobre Transporte Rodoviário, de 8 de novembro de 1990, entre outros³¹⁴.

Adicionalmente, sempre devem ser submetidos ao Congresso Nacional os tratados de direitos humanos, que podem ter equivalência a normas constitucionais (art. 5º, §§ 2º e 3º, da CF), a autorização ao Presidente para declarar guerra, celebrar a paz, permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar (art. 49, II, da CF), e a submissão do Brasil a jurisdição de tribunal penal internacional (art. 5, § 4º, da CF). Por fim, é remetida somente ao Senado Federal a autorização de operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios (art. 52, V, da CF).

Abstraído o debate doutrinário, o Executivo Federal tem celebrado inúmeros acordos executivos, sem aprovação congressual e sem sua comunicação ao Congresso Nacional. Assim, a fim de evitar que o Executivo abuse da faculdade de não submeter certos tratados ao parlamento, firmou-se a prática de inserir nos decretos legislativos de aprovação de tratados uma cláusula de *reserva de competência congressual* sobre certos atos internacionais. Exemplo típico dessa prática é condicionar à aprovação do Congresso Nacional os atos e ajustes complementares derivados de tratados já por ele aprovados e que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, com redação similar à seguinte:

Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido tratado, bem como quaisquer ajustes complemen-

³¹⁴ CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. Op. Cit., p. 432.

tares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Essa cláusula reduz a nova aprovação pelo parlamento somente daqueles atos que revisem ou modifiquem o tratado aprovado, ou que acarretem novos encargos ou compromissos gravosos, não se arrogando a aprovar quaisquer atos, como seriam aqueles de execução ou administrativos. Dessa forma, foi corrigida fórmula já praticada, como a exposta no DLG 3, de 11/3/1988, que aprovou o Acordo que cria Comissão Mista Brasil/Gana, sujeitando ao Congresso Nacional *quaisquer atos de que possam resultar implementação do Acordo, bem como os que estabeleçam ajustes operacionais complementares*³¹⁵.

Atualmente, a cláusula de reserva de competência tornou-se padrão e já é inserida ordinariamente na Câmara dos Deputados nos projetos de decretos legislativos, sem pretender submeter todos os atos e ajustes ao Congresso Nacional. Essa rotina foi alcançada aos poucos e, em algumas oportunidades, coube ao Senado Federal impô-la, por emenda a projeto de decreto legislativo, obrigando o retorno deste à Câmara dos Deputados, que acordou com essa alteração em mais de uma ocasião. Referimo-nos aos Decretos Legislativos nº 11 de 23/5/1990, nº 165 de 21/6/1991 e nº 2 de 23/3/1993, que aprovaram a “Convenção destinada a evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre a renda, celebrada entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Socialista da Tchecoslováquia, em Brasília, em 26 de agosto de 1986, bem como o protocolo que a integra”, o “Acordo sobre Transporte Aéreo Regular entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela, assinado em Caracas, em 11 de novembro de 1988” e o “Acordo de Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear entre o Brasil e a Espanha”. Entretanto, houve caso em que essa emenda do Senado não foi aceita na Câmara, por considerada desnecessária segundo seus membros (Convenção nº 146 da OIT sobre férias remuneradas anuais da gente do mar³¹⁶).

Esse dispositivo, que obriga aprovação pelo Congresso Nacional de acordos que modifiquem ou complementem outros tratados, consolidou-se na prática legislativa atual, incluindo até mesmo acordos sujeitos à cláusula de confidencialidade em tratado de cooperação técnica, como o celebrado com o Governo do Reino da Suazilândia³¹⁷. Além disso, tem sido estendido a certas matérias estratégicas derivadas de acordos aprovados, como “ajustes complementares destinados à utilização dos centros brasileiros de lançamento de satélites, ou de quaisquer bases militares”³¹⁸ ou “quaisquer atos, ações, programas ou projetos que envolvam atividade nuclear para fins pacíficos”³¹⁹.

Essa cláusula ampliada denota a maior participação do Legislativo nas questões internacionais e reforça a necessidade constitucional de o Executivo submeter os tratados ao Congresso Nacional, e de lhe informar sobre os acordos a ele não remetidos. Nesse sentido, a fim de estabelecer essa prática, poderia ser encaminhado requerimento de informações ao Ministro de Relações Exteriores, solicitando-lhe relato de todos os acor-

³¹⁵ Ver parecer de A. A. Cançado Trindade, de 24 de março de 1988, in CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*. Brasília: Senado Federal, v. III (1985-1990), 2004, p. 463.

³¹⁶ DLG 48, de 27/11/90.

³¹⁷ DLG 990, de 22/12/2009.

³¹⁸ DLG 496 e DLG 498, de 17/7/2009.

³¹⁹ DLG 79, de 18/4/2006 e DLG 475, de 22/11/2006.

dos celebrados pelo Executivo e não submetidos a referendo do Congresso Nacional nos últimos anos. Uma vez informado, o Congresso poderia requerer a submissão de certos tratados à sua aprovação, quando julgar necessário. Para esse efeito, a Câmara dos Deputados poderia utilizar a indicação legislativa, consagrada no art. 113, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “Art. 113. Indicação é a proposição através da qual o deputado: I – sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva”.

Por fim, as denúncias aos tratados aprovados no Congresso Nacional, atos internacionais que são, deveriam ser submetidas igualmente a seu referendo, especialmente se isso fosse explícito nos decretos legislativos de aprovação. De um lado, o referendo congressual, quando autoriza a ratificação de um tratado, não obriga o Executivo a ratificá-lo. Inversamente, se o Congresso não autorizar a ratificação, fica o Executivo impedido de fazê-lo. Disso conclui-se que, se a aprovação exigir que a denúncia do tratado lhe seja submetida, o Executivo, ao aceitar ratificar o tratado, igualmente assimilará essa condição. Afinal, o referendo mencionado no art. 84, V, da CF, diz respeito a celebração de tratados em sentido amplo, incluindo a denúncia, que possui *mutatis mutandis* um sentido revogatório. De outro lado, a competência do Congresso é a de resolver definitivamente sobre o que é celebrado, segundo o art. 49, I, da CF, o que incluiria dispor sobre a denúncia segundo nosso entendimento, embora a ausência do desejo de se manifestar sobre ela no decreto legislativo possa subtender que o parlamento delegou-a ao Executivo por completo³²⁰.

No caso de tratados de direitos humanos aprovados segundo o § 3º, do art. 5º, da CF, que lhes confere *status* de emenda constitucional, obrigatoriamente deveriam ter sua eventual denúncia condicionada à prévia aprovação do Congresso Nacional³²¹. Dessa forma, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, único acordo aprovado até hoje sob esse regime³²², não pode ser denunciada sem anuência do parlamento e por quórum qualificado de aprovação. Avançando essa tese, todo tratado de direitos humanos não deve ser denunciado sem prévia aprovação do Congresso Nacional, já que o § 2º, do art. 5º, da CF, lhe confere recepção constitucional quando determina que os *direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte*³²³.

Contudo, cumpre ao Congresso Nacional tornar clara a posição de submeter denúncias de tratados à sua deliberação, incluindo nos decretos legislativos que aprovem tratados essa condição. Parecer de Gilberto Amado, de 16 de janeiro de 1935, discutindo a possibilidade de a denúncia ser submetida ao legislativo afirma: “... não encontro em

³²⁰ Esse tema está no Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.625, em que se requer declarar inconstitucional o decreto de denúncia da Convenção nº 158 da OIT em razão de não ter sido submetida ao Congresso Nacional.

³²¹ Citamos como exemplo a Constituição argentina, que expressamente determina que os tratados de direitos humanos com hierarquia constitucional somente podem ser denunciados pelo Executivo nacional após prévia aprovação de dois terços dos membros de Casa (art. 75, § 22, da Constituição Argentina). Ver CORAO, Carlos M. Ayala. Las Consecuencias de la Jerarquía Constitucional de los Tratados Relativos a Derechos Humanos. In *Liber Amicorum Cançado Trindade*, tomo V, p. 85 e seguintes.

³²² Decreto presidencial nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

³²³ Sobre nossa posição sobre a recepção constitucional de tratados de direitos humanos sob o amparo do art. 5º, § 2º, da CF, ver. JARDIM, Tarciso Dal Maso. *O Brasil e o Direito Internacional dos Conflitos Armados*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, tomo I, 2006, pp. 79-91.

mim como concordar, como disse a Vossa Excelência pessoalmente, em que abra o Poder Executivo mão se sua prerrogativa de denunciar os tratados para entregá-la ao Congresso, **que não reclama para si essa atribuição** (grifo nosso)³²⁴. Gilberto Amado está correto, é preciso que o Congresso exerça essa prerrogativa, mas isso não significa que ele denunciará os tratados, o que cabe ao Presidente da República. Reivindica-se que essa pretensão de denúncia seja submetida à aprovação congressual em certos tratados, como os de direitos humanos ou de associação a organismos multilaterais. Se o Brasil pretender sair do Mercosul, por exemplo, essa decisão deveria ser submetida ao Congresso Nacional. Essa não seria a posição do Brasil nos anos 1930, quando foi debatida nossa saída da Liga das Nações. Parecer de Clóvis Bevilacqua, de 5 de julho de 1926³²⁵, argumentava que o tratado regulava a denúncia e essas condições já tinham sido aprovadas pelo Congresso Nacional. Denunciar nesse aspecto seria executar cláusula do tratado. Bevilacqua possui razão parcialmente, pois se tratava de uma aprovação incondicionada e não havia os mesmos parâmetros constitucionais de hoje. Guardadas as realidades institucionais e constitucionais dos anos trinta e os atuais, o ônus e o impacto legislativo da decisão do Executivo de deixar de ser parte de um organismo internacional, já seriam motivos suficientes para submeter o caso ao Legislativo. Principalmente se contrariassem princípios constitucionais, como os de incentivo à integração regional, de defesa da paz e de promover os direitos humanos.

Em sentido distinto, o Brasil, ao aceitar a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, submeteu essa decisão ao Congresso Nacional³²⁶, apesar de essa opção estar prevista na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, então já ratificada pelo Congresso Nacional. Mesmo o reconhecimento dessa competência contenciosa sendo uma decisão positiva aos cidadãos, resolveu o Executivo da época submeter a questão ao parlamento, e não considerá-la como mera questão de execução da Convenção americana. Ao utilizar esse caso como paradigma, é simbólico o fato de, no parágrafo único do art. 1º do DLG nº 89, de 3/12/1998, ter ficado assente que serão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Nesse caso, agiu o parlamento ao condicionar a denúncia da Convenção Americana sobre Direitos Humanos à prévia aprovação do Congresso, o que deveria ser praxe.

Diversamente, já provocou norma federal a denúncia de tratados. Refiro-me ao art. 12 da Lei nº 2.416, de 28 de junho de 1911, que regula a extradição de nacionais e estrangeiros e seu processo de julgamento: "Art. 12. Publicada esta lei, será o seu texto enviado a todas as nações com as quaes o Brazil mantém relações e serão denunciados todos os tratados de extradição ainda vigentes". De acordo com Briggs, 12 tratados foram denunciados pelo Brasil³²⁷. Enfim, não é novidade a ação parlamentar.

³²⁴ CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*. Brasília: Senado Federal, v. III (1935-1945), 2000, p. 6.

³²⁵ CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*. Brasília: Senado Federal, v. III (1913-1934), 2000, p. 347.

³²⁶ DLG 89, de 3/12/1998, *Aprova a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos para fatos ocorridos a partir do reconhecimento, de acordo com o previsto no parágrafo primeiro do art. 62 daquele instrumento internacional*.

³²⁷ BRIGGS, Arthur. *Extradição de nacionais e estrangeiros: commentarios e informações sobre a Lei n. 2.416, de 28 de junho de 1911*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1919.

2. Estabelecimento de ressalvas aos tratados pelo Congresso Nacional

A segunda divergência decorrente do texto constitucional mencionado diz respeito à extensão do ato de referendar tratados, se incluiria a possibilidade de o Congresso Nacional elaborar ressalvas ou desabonos a esses. Ou, alternativamente, se somente poderia aprovar ou não os tratados, já que as emendas fariam parte da negociação diplomática, função típica do Executivo Federal, bem como a elaboração de reservas e declarações interpretativas.

Preliminarmente, não tutelamos nenhuma teoria que admita ao Congresso Nacional emendar tratados.. A negociação dos termos dos tratados é definida em atividade diplomática, típica do Executivo, junto a Estados ou organizações intergovernamentais. Alterar os termos de um tratado por meio da aprovação legislativa seria excêntrico e inconstitucional. Em caso de tratado multilateral, a alteração feita pelo Congresso não teria efeito para as demais partes ao tratado, que já deram por encerrada as negociações e por vezes já o ratificaram. Se o parlamento tiver oposição inconciliável com os termos do tratado, deverá rejeitá-lo.

Em caso de tratado bilateral ou de pequeno número de partes, antiga prática dos Estados Unidos da América (EUA) de possibilitar emenda de tratados pelo Senado local refletiu debates no Brasil desde o início da República³²⁸. Por exemplo, foi sugerido no Senado brasileiro, sem sucesso, emendar tratado de amizade e comércio com o Japão, de 1896³²⁹. Como caso bem sucedido de emenda de tratado feito pelo Congresso Nacional, podemos citar o acordo de comércio e pagamentos entre Brasil e Tchecoslováquia de 1960, em que ambas as partes aceitaram as emendas e o tratado foi promulgado em 1963³³⁰. O DLG nº 17, de 15/12/1961, aprovou o acordo com as seguintes modificações:

- Art. 2º Acrescente-se ao art. 14 do Acôrd de Comércio e Pagamentos o seguinte parágrafo: “Parágrafo único – As alterações nas listas de mercadorias dos produtos brasileiros previstas no art. 4º, sempre que incluam materiais básicos para o desenvolvimento da economia nacional, só serão válidas após a aprovação, pelo Congresso Nacional, na forma da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”.
- Art. 3º Da lista de mercadorias dos produtos brasileiros organizada na forma do art. 4º, do Acôrd de Comércio e Pagamentos, suprima-se a expressão: “... minério de manganês”.

A proposta de emenda a tratado bilateral, feita pelo Congresso Nacional, tem a vantagem de permitir sua ratificação caso seja aceita em renegociação, como aconteceu com o

³²⁸ A Corte suprema dos Estados Unidos no caso *Haver contra Yaker* admitiu o poder de o Senado emendar tratados: “In this country, a treaty is something more than a contract, for the federal Constitution declares it to be the law of the land. If so, before it can become a law, the Senate, in whom rests the authority to ratify it, must agree to it. But the Senate are not required to adopt or reject it as a whole, but may modify or amend it, as was done with the treaty under consideration” – U.S. Supreme Court, *Haver v. Yaker*, 76 U.S. 9 Wall. 32 32 (1869).

³²⁹ MELLO, Celso de Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional*, loc. cit, p. 277.

³³⁰ Decreto Presidencial nº 51.951, de 26 de abril de 1963: “Havendo o Congresso Nacional aprovado, pelo Decreto Legislativo nº 17 de 15 de dezembro de 1961, com as ressalvas e modificações do mesmo constantes, o Acôrd de Comércio e Pagamentos entre o Brasil e Tcheco Eslováquia, firmado no Rio de Janeiro, a 24 de junho de 1960 e havendo sido trocadas, em Praga, a 18 de setembro de 1962, entre a Embaixada do Brasil. O Ministério dos Negócios Estrangeiros tcheco-eslovaco notas que incorporam ao referido Acôrd as mencionadas ressalvas e modificações; Decreta que o Acôrd e as notas de 18 de setembro de 1962, apensos por cópia ao presente Decreto sejam executados e cumpridos tão inteiramente como nêles se contém”.

acordo entre o Brasil e a Tchecoslováquia mencionado. O efeito dessa emenda é forçar nova negociação, evitar a rejeição e dispensar nova submissão ao Congresso Nacional do texto emendado³³¹. Entretanto, essa função exercida pelo Congresso Nacional seria a da negociação, e não a da aprovação, o que invadiria as funções do Presidente da República de celebrar tratados, insita no art. 84, VIII, da CF. Ademais, o outro Estado poderia ter já ratificado o tratado, o que causaria grande embaraço para renegociá-lo.

Dessa forma, o art. 376 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) somente admite aos parlamentares a apresentação de emendas ao projeto de decreto legislativo, mas não ao tratado³³². Fazê-lo indiretamente, nos termos do DLG nº 17, de 15/12/1961, seria fraudar a Constituição Federal.

Quanto às ressalvas presentes nos projetos de decreto legislativo de aprovação de tratados, historicamente, houve vários casos em que o Parlamento as aprovou antes da CF/88, por exemplo:

- DLG nº 33, de 5/8/1964 – Art. 1º É retificada, nos termos do art. 66, inciso I, da Constituição Federal, a Convenção relativa às condições de emprêgo com trabalhadores de fazendas, concluída em Genebra, em 1958, por ocasião da XLII Sessão da conferência do Trabalho, **ressalvados os artigos 15 e 20, itens 2 e 3**, cuja ratificação é denegada com fundamento na autorização da própria Convenção.
- DLG nº 22, de 28/5/1979 – Art. 1º Ficam aprovados os textos dos Protocolos Adicionais números 1, 2, 3 e 4, que modificam a Convenção para Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional, concluída em Varsóvia, a 12 de outubro de 1929, e emendada pelo protocolo celebrado na Haia em 28 de setembro de 1955, **com as reservas constantes do artigo X do Protocolo número 2, do artigo XI, parágrafo 1º, alínea b, do Protocolo número 3 e do artigo XXI, parágrafo 1º, alínea a, do Protocolo número 4**.
- DLG nº 93, de 14/11/1983 – Art. 1º É aprovado o texto da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, assinado pela República Federativa do Brasil, em Nova York, no dia 31 de março de 1981, **com reservas aos seus artigos 15, parágrafo 4º, e 16, parágrafo 1º, alíneas a, c, g e h**.
- DLG nº 4, de 9/11/1987 – Art. 1º São aprovados, com reservas, os textos da Convenção Internacional de 1973 para Prevenção da Poluição Causada por Navios, concluída em Londres, a 2 de novembro de 1973, e do Protocolo de 1978 relativo à Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, concluído em Londres, a 17 de fevereiro de 1978. § 1º **As reservas de que trata este artigo referem-se ao artigo 10 da Convenção e seu Protocolo II**, por serem suas disposições conflitantes com o artigo 15 da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, aprovada pelo Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. § 2º. **Os Anexos III, IV e V, por serem opcionais, nos termos do artigo 14 da convenção, serão objeto de declaração, na qual se afirmará seu caráter não mandatário para o Brasil**.

Em relação às ressalvas feitas sob a égide da CF/88, poderíamos dividi-las em quatro espécies. A primeira diz respeito às correções das traduções dos textos dos tratados, muitas vezes imprecisas. Nesse sentido, destacamos os seguintes decretos legislativos:

³³¹ MELLO, Celso de Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional*, loc. cit, p. 278.

³³² **Art. 376.** O projeto de decreto legislativo referente a atos internacionais terá a seguinte tramitação: (...) III – perante a Comissão, nos cinco dias úteis subsequentes à distribuição de avulsos, poderão ser oferecidas emendas; a Comissão terá, para opinar sobre o projeto, e emendas, o prazo de quinze dias úteis, prorrogável por igual período (...).

- DLG nº 1019, de 11/11/2005 – Art. 1º, § 2º Deverá ser substituída, na tradução para o português da referida Convenção, a expressão “combustível irradiado” por “combustível nuclear usado”, equivalente mais adequado para a expressão “used fuel” adotada nos textos oficiais em inglês.
- DLG nº 483, de 20/12/2006 – Art. 1º, § 1º Corrija-se, na tradução para o português do Protocolo em exame, a palavra “Subcomitê”, que não possui hífen em nossa língua”.
- DLG nº 360, de 10/12/2007 – Art. 1º Fica aprovado o texto do Tratado de Extradicação celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá, em Brasília, em 27 de janeiro de 1995, suprimidas a alínea *b* do item 6 do artigo 2 e a expressão “antes ou” do item 2 do artigo 22.
- DLG nº 986, de 22/12/2009 – Art. 1º (...), § 2º Fica alterado o termo “convênio” para “convenção” no parágrafo 9º acrescentado ao art. 19 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho pelo art. 1º do Instrumento de Emenda.

Esse gênero de ressalva não implica vincular o Executivo a elaborar reservas ou declarações interpretativas, nem possui impacto nas relações internacionais. Ao contrário, vincula o Presidente da República a promulgar o tratado traduzido ao português com texto correto. Portanto, não envolveria conflito de competência. Entretanto, somos da opinião de que a importantíssima obrigação de traduzir corretamente os tratados é do Executivo e, caso haja traduções insatisfatórias no seu conjunto, deve-se solicitar ao Executivo nova tradução, mediante consultas, ou, em caso extremo, devolvê-la. Do contrário, as ressalvas começarão a ser feitas em grande número, como ocorreu no DLG nº 395, de 9/7/2009:

- Art. 1º É aprovado o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, aprovado pela 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005, com vistas na sua entrada em vigor no Brasil, efetuando-se as correções a seguir especificadas na tradução do texto autêntico em inglês para o português: I – compatibilize-se com o texto original em inglês a tradução para o português do algoritmo do Anexo 2, incluindo-se os termos, as notas de rodapé e a seta faltantes; II – substitua-se, na tradução para o português, a expressão “de interesse internacional” por “de importância internacional” no título do Anexo 2 e exemplos; III – substitua-se, na tradução para o português, a expressão “certificado de dispensa de saneamento” por “certificado de dispensa sanitária” no Anexo 3; IV – substitua-se, na tradução para o português, a expressão “certificado de controle de sanidade ou certificado de controle e saneamento” por “certificado de controle sanitário” nos Anexos 3, 4 e 5; V – substitua-se a expressão “veículo” por “meio de transporte” nos Anexos 4 e 5; VI – substitua-se, na tradução para o português, a expressão “sanitária” por “de saúde” nos Anexos 4, 5 e 9.

A segunda espécie de ressalvas presentes nos decretos legislativos igualmente não ofenderia as funções do Executivo Federal, pois se referem a reservas propostas na própria Mensagem Presidencial enviada ao Congresso Nacional para submeter o acordo à aprovação. Nesse caso, a ressalva não seria criação do Legislativo, mas do próprio Executivo. Como exemplo, citamos:

- DLG nº 987, de 22/12/2009 – Art. 1º Fica aprovado o texto do Instrumento de Emenda à Constituição da União Internacional de Telecomunicações (Genebra, 1992) com Emendas feitas pela Conferência Plenipotenciária (Quioto, 1994) e pela Conferência

Plenipotenciária (Mineápolis, 1998), aprovado em Marraqueche, em 18 de outubro de 2002, **juntamente com as reservas feitas pelo Brasil.**

- DLG nº 274, de 4/10/2007 – Art. 1º Fica aprovado o texto da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, celebrada em 30 de agosto de 1961, **com a formulação da reserva prevista no item ii da alínea a do inciso 3 do seu artigo 8.**

No primeiro caso, as “reservas” feitas pelo Brasil no término da Conferência Plenipotenciária da União Internacional de Telecomunicação, em Marraqueche (2002), dizem respeito à necessidade de submeter a assinatura do acordo à aprovação do Congresso Nacional e ao entendimento de que a UIT é uma organização intergovernamental, e apenas as delegações dos Estados Membros devem representar países nas suas decisões. Reservas, aqui entendidas, portanto, mais como declarações interpretativas feitas pelo Executivo Federal.

Similarmente, o Executivo já submeteu ao Parlamento somente a alteração de uma reserva efetuada e aprovada. Trata-se do DLG nº 293, de 12/7/2006, que restringiu a reserva feita ao parágrafo 2º do artigo VII, da Convenção Interamericana sobre o Cumprimento de Sentenças Penais no Exterior (concluída em Manágua, em 9 de junho de 1993), somente a sua primeira parte. Esse dispositivo trata da forma do cumprimento da sentença da pessoa transferida e, ao ressaltar todo o parágrafo inicialmente, permitiu-se o prolongamento da pena para além do previsto na sentença original, o que seria inconstitucional.

Discussão distinta seria a de admitir que o Parlamento aprove o tratado rejeitando a reserva proposta pelo Executivo. Pontes de Miranda³³³ acredita que o Parlamento é obrigado a aprovar ou não o tratado com as reservas propostas pelo Executivo. Particularmente, cremos que o Congresso Nacional pode aprovar o tratado rejeitando a reserva proposta pelo Poder Executivo. Primeiro, porque essa ação corresponde a de um referendo, típica atribuição do parlamento. Segundo, porque o Executivo, uma vez aprovado um tratado, não está obrigado a ratificá-lo. Terceiro, evitaria a rejeição completa, fornecendo uma opção de ratificação. Evidentemente, se recusada a reserva, o Executivo somente poderia ratificar o tratado sem efetuar-la. Historicamente, não seria estranho o Executivo oferecer reserva sem submetê-la ao Parlamento, porém creio que essa prática deva ser abandonada mediante inclusão no decreto legislativo de aprovação da intenção das Casas legislativas se manifestarem sobre eventuais reservas a serem apresentadas pelo Executivo.

O terceiro tipo de reservas diz respeito ao fato de o Parlamento sugeri-las em forma de ressalvas no momento da aprovação do tratado. Por exemplo, no caso do DLG nº 921, de 15/9/2005, o Executivo somente assinala a hipótese de uma declaração de não aceitação da jurisdição da Corte Internacional de Justiça para dirimir conflitos decorrentes do tratado em questão, ou seja, restrição a seu art. 16. Todavia, além dessa ressalva, o Congresso Nacional acrescentou outras no decreto legislativo aprovado:

- Art. 1º Ficam aprovados os textos da Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e do Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, concluídos em Roma, em 10 de março de 1988, **ressalvados o item**

³³³ MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Ed. Max Limonad, vol. II, 1953, pp. 292-3.

2 do artigo 6º, o artigo 8º e o item 1 do artigo 16 da Convenção e o item 2 do artigo 3º do Protocolo.

O decreto presidencial de promulgação desse tratado confirmou essas ressalvas feitas, transformando-as em reservas³³⁴. Igualmente, o Executivo assinala a reserva sobre o artigo XIII do Acordo Regional de Cooperação para a Promoção da Ciência e da Tecnologia Nucleares na América Latina e no Caribe (ARCAL), de 25 de setembro de 1998, que admite vigência após a assinatura e antes da aprovação do Legislativo, mas não sobre seu artigo VI, que versa sobre o tema da responsabilidade. A ressalva sobre esse último foi inserida no Parlamento³³⁵ e confirmada pelo Decreto Presidencial nº 5.885, de 5 de setembro de 2006.

Por fim, a quarta hipótese de ressalvas (ou subespécie da terceira hipótese) são as declarações interpretativas inseridas pelo Congresso Nacional. Esse é o caso do PDL nº 819, de 2009, quando em seu art. 2º determina que:

- “Art. 2º No caso brasileiro:

I – a expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas”, constante do *caput* do art. 1º da Convenção nº 151, de 1978, abrange tanto os empregados públicos, ingressos na Administração Pública, mediante concurso público, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, quanto os servidores públicos, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no plano federal, e os servidores públicos, nos âmbitos estadual e municipal, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos.”

Outro exemplo desse tipo de ressalva foi o DLG nº 936, de 2009, que aprova os textos do Acordo-Quadro de Comércio entre o Mercosul e o Estado de Israel e do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e Israel, assinados em Montevidéu, em 18 de dezembro de 2007, que também contém cláusula interpretativa em seu art. 2º:

- **“Art. 2º O Congresso Nacional aprova o texto do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e o Estado de Israel, assinado em Montevidéu, em 18 de dezembro de 2007, no entendimento de que o Brasil negociará, no âmbito do Comitê Conjunto estabelecido pelo Capítulo IX do referido diploma legal, a exclusão da cobertura do Acordo dos bens cujos certificados de origem indiquem, como procedência, locais submetidos à administração de Israel a partir de 1967.”**

Essa última modalidade de ressalva, a da declaração interpretativa ou “reserva de interpretação”, não tem por objetivo a não aceitação por parte do Estado de certo dispositivo ou parte dele, mas a declaração unilateral do Estado interpretando os efeitos jurídicos de certas normas do tratado. Têm em comum a ressalva de reserva e a de declaração interpretativa o fato de serem procedimentos que facilitam a ratificação e a adesão aos tratados por parte dos Estados. Contudo, as consequências dessas duas espécies de atitudes estatais frente ao tratado são distintas. Primeiro, nem sempre as reservas são permitidas. Importa lembrar o artigo 19 da Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados:

“Artigo 19

Formulação de Reservas

³³⁴ Decreto nº 6.136, de 26 de junho de 2007.

³³⁵ DLG 1018, de 11/11/2005.

Um Estado pode, ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, formular uma reserva, a não ser que:

- a) a reserva seja proibida pelo tratado;
- b) o tratado disponha que só possam ser formuladas determinadas reservas, entre as quais não figure a reserva em questão; ou
- c) nos casos não previstos nas alíneas *a* e *b*, a reserva seja incompatível com o objeto e a finalidade do tratado.”

Segundo, outros Estados Partes do tratado podem elaborar objeções às reservas, sobretudo se incompatíveis com as finalidades deste. Nesse sentido, as declarações interpretativas poderiam igualmente ser contestadas. Muitas delas, por vezes genéricas, poderiam descaracterizar os termos do tratado e, assim, trariam dano jurídico considerável. Poderia o Parlamento brasileiro sugeri-las? Ou seria uma faculdade típica do Executivo?

O fato é que elas estão sendo propostas e o Executivo tem aceito essa prática, conforme já acentuamos e poderíamos adicionar o exemplo do DLG nº 496, de 17/7/2009, e Decreto de promulgação nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, sobre a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 23 de maio de 1969, **ressalvados os arts. 25 e 66**. Curiosamente, na exposição de motivos da Mensagem presidencial que encaminhou esse tratado, em 22 de abril de 1992, o próprio Executivo, incentivando sua ratificação, que tanto debate gerou em ambos os poderes, e tentando superar polêmicas, alegou:

6. (...) Esse impedimento é tanto mais injustificado quando **se considera a possibilidade de se, no momento da ratificação, alguma reserva ou declaração interpretativa, se assim for o desejo do Poder Legislativo**, seja como for, a eventual aprovação integral da convenção, mesmo sem qualquer reserva, pelo Congresso Nacional, nunca poderia ser tomada como postergatória de normas constitucionais, já que no Brasil não se tem admitido que os tratados internacionais se sobreponham à Constituição.

Conclusões

1. A cláusula que obriga aprovação pelo Congresso Nacional de acordos que modifiquem ou complementem outros tratados, ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, consolidou-se na prática legislativa atual. Esse dispositivo denota a maior participação do Legislativo nas questões internacionais e reforça a necessidade constitucional de o Executivo submeter os tratados ao Congresso Nacional, e de lhe informar sobre os acordos a ele não remetidos. Assim, o Ministro das Relações Exteriores deve enviar a descrição de todos os acordos internacionais celebrados pelo Brasil, a fim de o Congresso Nacional averiguar se eles devem ou não serem submetidos à aprovação legislativa. Nesse sentido, a fim de estabelecer essa prática, poderia ser encaminhado requerimento de informações ao Ministro de Relações Exteriores, solicitando-lhe relato de todos os acordos celebrados pelo Executivo e não submetidos a referendo do Congresso Nacional nos últimos anos. Uma vez informado, o Congresso poderia requerer a submissão de certos tratados à sua aprovação, quando julgar necessário. Para esse efeito, a Câmara dos Deputados poderia utilizar a indicação legislativa, consagrada no art. 113, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

2. As denúncias aos tratados aprovados no Congresso Nacional, atos internacionais que são, deveriam ser submetidas igualmente a seu referendo, especialmente se isso fosse explícito nos decretos legislativos de aprovação. De um lado, o referendo congressional, quando autoriza a ratificação de um tratado, não obriga o Executivo a ratificá-lo. Inversamente, se o Congresso não autorizar a ratificação, fica o Executivo impedido de fazê-lo. Disso conclui-se que, se a aprovação exigir que a denúncia do tratado lhe seja submetida, o Executivo, ao aceitar ratificar o tratado, igualmente assimilará essa condição. Sugerimos cláusula de submissão ao Congresso Nacional, em decreto legislativo de aprovação de tratado, de hipotética denúncia do acordo internacional por ele aprovado, sobretudo em caso de tratados de direitos humanos, de aceitação de jurisdição internacional e de tratados de integração regional.

3. As ressalvas de emenda ao texto dos tratados não devem ser propostas pelo Congresso Nacional, pois invadiriam a função do Poder Executivo de negociar tratados, podendo causar grandes embaraços diplomáticos, como o da renegociação de tratados bilaterais, ou serem internacionalmente atos excêntricos, especialmente no caso de tratados multilaterais.

4. As ressalvas feitas pelo Congresso Nacional, que vinculam o Presidente da República a promulgar o tratado traduzido ao português com texto correto não possuem impacto nas relações internacionais, nem ofendem a Constituição. Entretanto, somos da opinião de que a importantíssima obrigação de traduzir corretamente os tratados é do Executivo e, caso haja traduções insatisfatórias no seu conjunto, deve-se solicitar ao Executivo nova tradução, mediante consultas, ou, em caso extremo, devolvê-la.

5. Cremos que o Congresso Nacional pode aprovar o tratado rejeitando a reserva proposta pelo Poder Executivo. Primeiro, porque essa ação corresponde a de um referendo, típica atribuição do parlamento. Segundo, porque o Executivo, uma vez aprovado um tratado, não está obrigado a ratificá-lo. Terceiro, evitaria a rejeição completa, fornecendo uma opção de ratificação. Evidentemente, se recusada a reserva, o Executivo somente poderia ratificar o tratado sem efetua-la.

6. Historicamente, não seria estranho o Executivo oferecer reserva sem submetê-la ao Parlamento, porém creio que essa prática deva ser abandonada mediante inclusão, no decreto legislativo de aprovação de tratado, da intenção das Casas legislativas se manifestarem sobre eventuais reservas a serem apresentadas pelo Executivo. Todas as reservas a tratados deveriam ser aprovadas pelo Legislativo, o que deveria restar claro nos decretos legislativos de referendo legislativo.

7. Deveriam ser alterados os regimentos das Casas legislativas a fim de criar sistema para tratados de direitos humanos. O decreto legislativo é instrumento hábil para regular matéria de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República, como é o caso da aprovação de tratados sobre direitos humanos (art. 49, I, da CF). Entretanto, as normas que regulam o decreto legislativo (art. 109, II, do Regimento da Câmara, e art. 213, II, do Regimento do Senado) não preveem aprovação por quorum qualificado, nem rito especial, tampouco há definição para esse instrumento "constitucionalizar" tratados já ratificados ou, até mesmo, em processo de aprovação. Por exemplo, em caso de aprovação de novo tratado sob o regime do § 3º do art. 5º, deveria ter-se o cuidado de incluir cláusula de vigência condicionada à ratificação do tratado internacional pelo Presidente da República e, cumulativamente, à entrada em vigência desse tratado no plano internacional. Do contrário, poderíamos ter tratado "constitucionalizado" ao qual o Brasil não está obrigado internacionalmente, e, até

mesmo, sequer esse tratado ter adquirido vigência. Nessa última hipótese, inclusive, podem ser constitucionalizados mecanismos de supervisão ou modos de cooperação internacional ainda inexistentes.

PARTE IV
ORÇAMENTO E
SETOR PÚBLICO

RATEIO DO FPE

PROBLEMAS PASSADOS E RISCOS FUTUROS

C. ALEXANDRE A. ROCHA*

Mestre em Economia (UnB) e Consultor do Senado Federal.

* O autor agradece os comentários de Marcos José Mendes e Paulo Springer de Freitas. Naturalmente, os erros e omissões remanescentes permanecem sendo de sua inteira responsabilidade.

Introdução

O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) está previsto no art. 159, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal. Esse dispositivo determina que sejam destinados a esse fundo 21,5% da arrecadação, pela União, dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) – os mesmos tributos partilhados com as prefeituras por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os dois fundos têm como objetivo principal redistribuir a arrecadação tributária em prol dos entes menos desenvolvidos em termos econômicos e sociais.

Atualmente, o rateio do FPE está disciplinado pelo art. 2º e pelo Anexo Único da Lei Complementar nº 62, de 1989. Esses dispositivos estipularam coeficientes fixos para cada estado, destinando 85% dos recursos envolvidos para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, e 15% para as regiões Sudeste e Sul (incisos I e II do art. 2º e anexo). Esses coeficientes valeriam até o exercício de 1991 (§ 1º do art. 2º). A partir de 1992, eles seriam substituídos por novos critérios, que deveriam ser definidos com base nos resultados do censo demográfico de 1990 (§ 2º do art. 2º). Isso, porém, permanece pendente de discussão e aprovação pelo Congresso Nacional, continuando em vigor os coeficientes originais (§ 3º do art. 2º).

Em 24 de fevereiro de 2010, contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF), em resposta às Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 845, 1.987, 2.727 e 3.243³³⁶, declarou a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, dos supramencionados dispositivos da Lei Complementar nº 62, de 1989, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012. Do rol de argumentos empregados para demonstrar a inconstitucionalidade dos comandos assinalados, destaca-se a afirmação de que os coeficientes em vigor não promovem o equilíbrio socioeconômico entre os estados, como requerido pelo art. 161, inciso II, da Carta Magna³³⁷. Segundo o Relator, Ministro Gilmar Mendes, deve haver a possibilidade de revisões periódicas desses coeficientes, *de modo a se avaliar criticamente se os até então adotados ainda estão em consonância com a realidade econômica dos entes federativos e se a política empregada na distribuição dos recursos produziu o efeito desejado*³³⁸.

À luz dessa decisão, o objetivo deste trabalho é abrir os números do FPE e detalhar o seu impacto sobre as finanças públicas estaduais, no intuito de melhor embasar a deliberação a ser tomada pelo Poder Legislativo acerca do futuro desse fundo. Com esse intuito, trataremos, inicialmente, do surgimento e da evolução legal do FPE. Depois, abordaremos as principais características desse fundo na sua presente configuração, procuraremos inseri-lo no contexto das políticas de desenvolvimento regional praticadas pelo País, exporemos, em linhas gerais, as principais propostas de reforma colocadas e usaremos essas propostas como base para algumas simulações numéricas. Por fim, assinalaremos os problemas e riscos envolvidos nos critérios tradicionais de rateio ora usados nas transferências constitucionais.

³³⁶ Ajuizadas, respectivamente, pelas seguintes Unidades da Federação: (i) Rio Grande do Sul; (ii) Mato Grosso e Goiás; (iii) Mato Grosso; e (iv) Mato Grosso do Sul.

³³⁷ Esse dispositivo também determina que cabe à lei complementar estabelecer os critérios de rateio do FPE, entre outros fundos, enquanto o parágrafo único do art. 39 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevê que essa norma deveria ser votada até doze meses após a promulgação da nova Constituição.

³³⁸ Vide: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=120714&caixaBusca=N>.

1. Histórico

O pacto federativo brasileiro, ao lado do reconhecimento da igualdade formal entre os entes da Federação, também arrola entre os seus objetivos fundamentais a redução das desigualdades regionais, permitindo, no plano do federalismo fiscal, que certas regiões sejam favorecidas por políticas que procurem promover o seu desenvolvimento. Coerentemente com esse objetivo, se, por um lado, as ampliações da base tributária introduzidas no atual ordenamento constitucional beneficiaram os estados mais desenvolvidos, por outro, os critérios de repartição do FPE passaram a atribuir tratamento preferencial às regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte.

Impõe-se notar, todavia, que a prática da partilha do produto da arrecadação de tributos federais com os entes subnacionais há muito integra a nossa tradição federativa, remontando ao § 2º do art. 15 da Constituição de 1946. O FPE propriamente dito foi instituído pelo art. 21 da Emenda Constitucional (EMC) nº 18, de 1965³³⁹, já com base no produto da arrecadação do IR e do IPI. Posteriormente, o Ato Complementar nº 40, de 1968, reduziu de 10% para 5% a participação do FPE na arrecadação dos tributos indicados anteriormente, bem como introduziu diversas condicionalidades para a efetivação das transferências:

Art. 26. Do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 22, nºs IV e V, a União distribuirá doze por cento na forma seguinte:

I – cinco por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

.....
 § 1º A aplicação dos Fundos previstos nos incisos I e II deste artigo será regulada por lei federal, que cometerá ao Tribunal de Contas da União o cálculo das cotas estaduais e municipais, condicionando-se a entrega das cotas:

- a) à aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas, pelo Poder Executivo federal;
- b) à vinculação de recursos próprios, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, para execução dos programas referidos na alínea a;
- c) à transferência efetiva para os Estados, Distrito Federal e Municípios, de encargos executivos da União;
- d) ao recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, e à liquidação das dívidas dessas entidades, ou de seus órgãos da Administração Indireta, para com a União, inclusive em decorrência de prestação de garantia.

..... [Grifado pelo autor.]

A partilha original foi gradualmente restabelecida no período de 1976 a 1980 (EMC nº 5, de 1975). De 1981 a 1985, passou de 20% para 30% – este último percentual, assim distribuído: 14% para o FPE e 16% para o FPM (EMCs nºs 17, de 1980, e 23, de 1983). De

³³⁹ Reproduzido, em linhas gerais, pelo art. 26 da Constituição de 1967.

1985 a 1988, o rateio alcançou 31% com o acréscimo de 1 ponto percentual à participação dos governos municipais³⁴⁰.

Assim, quando a última Assembleia Nacional Constituinte foi instalada, em 1º de fevereiro de 1987, o FPE recebia 14% da arrecadação combinada do IR e do IPI. Como lembra Afonso (2010), na primeira fase dos trabalhos, a Subcomissão de Tributação elevou essa fração para 18,5% e limitou o rateio às Unidades da Federação com renda *per capita* inferior à média nacional. Na fase seguinte, a comissão temática “Tributos, Orçamentos e Finanças” aumentou para 21,5% a participação do fundo ao mesmo tempo em que eliminou qualquer restrição quanto ao rol de participantes no rateio. Nas etapas subsequentes, nada mais mudou e assim foi promulgado na Constituição de 1988.

2. Características do FPE atual

Mendes, Miranda e Cosio (2008, pp. 55-59) destacam que o FPE é uma transferência efetuada pela União para todos os estados com as seguintes características: obrigatória, incondicional, sem contrapartida e redistributiva. O sistema de partilha adotado tem como principais vantagens a autonomia subnacional, uma vez que a transferência é incondicional, e a independência de fatores políticos, pois as quotas estão predefinidas e são amplamente conhecidas. Ademais, o fundo possui baixa *accountability*, típica de transferências incondicionais redistributivas, e baixa flexibilidade para absorção de choques, por ser baseado em percentual fixo da arrecadação de determinados tributos – tendo, portanto, natureza procíclica.

Os aludidos autores também notam que a redução do hiato fiscal³⁴¹ não parece ser um objetivo do FPE. Assim, as transferências para os estados podem enfatizar o aspecto redistributivo, com a maior amplitude das áreas territoriais envolvidas, diferentemente do que ocorre com o FPM, permitindo que os recursos disponíveis sejam focalizados nas regiões mais atrasadas.

Impõe-se notar que não há uma relação direta entre os coeficientes de participação de cada estado no FPE e a participação média do fundo na receita total desses entes no período de 1990–2007, ao longo do qual vigorou a Lei Complementar nº 62, de 1989, como demonstrado pela tabela a seguir. Uma medida básica de associação entre duas séries de dados é o coeficiente de correlação³⁴². No caso da tabela em questão, a correlação apurada é apenas 0,37. Assim, de modo muito limitado, os coeficientes de participação no FPE elevados tendem a estar associados a uma maior participação desse fundo na receita total. Há, porém, enormes discrepâncias. Enquanto a Bahia, com o maior coeficiente de participação, tem no FPE apenas 17,8% das suas receitas, o Acre, com pouco mais de 1/3 do coeficiente baiano, tem nesse fundo 58,7% das suas receitas – ou seja, a primeira conta com outras fontes de receita, o que reduz o peso do FPE na sua receita total, enquanto a segunda é altamente dependente desse fundo.

As correlações dos coeficientes de participação no FPE com as populações e as rendas *per capita* estimadas para 1989, quando os critérios de rateio em vigor foram aprovados, e para 2007, último dado disponível no caso da última variável, são mais significativas.

³⁴⁰ Vide Ministério da Fazenda (2005, p. 6).

³⁴¹ Diferença entre a demanda economicamente viável por bens e serviços públicos e a capacidade fiscal do governo incumbido da oferta desses serviços.

³⁴² Medida que varia de -1 a +1, indo de perfeita correlação negativa à perfeita correlação positiva, passando pela correlação nula.

Tabela 1: Coeficientes do FPE e participação média do fundo na receita total

UF	Coeficiente FPE	FPE/Receita total 2007/1990
AC	3,4210	58,73%
RR	2,4807	56,97%
AP	3,4120	55,11%
TO	4,3400	53,58%
PI	4,3214	46,48%
MA	7,2182	46,30%
AL	4,1601	40,90%
SE	4,1553	39,64%
PB	4,7889	39,54%
RN	4,1779	35,43%
RO	2,8156	33,64%
PA	6,1120	27,79%
CE	7,3369	26,19%
PE	6,9002	22,11%
BA	9,3962	17,84%
AM	2,7904	15,90%
MT	2,3079	13,68%
GO	2,8431	10,58%
MS	1,3320	9,84%
ES	1,5000	6,73%
PR	2,8832	5,98%
MG	4,4545	5,20%
SC	1,2798	4,06%
RS	2,3548	3,25%
DF	0,6902	2,42%
RJ	1,5277	1,64%
SP	1,0000	0,31%
TOTAL	100,0000	9,34%

Fonte: Rocha (2010), p. 12.

Observando-se o agrupamento regional definido nos incisos I e II do art. 2º da Lei Complementar nº 62, de 1989, tem-se os resultados discriminados na próxima tabela.

Nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, os coeficientes do FPE exibem uma expressiva correlação positiva com as populações estimadas e uma moderada correlação negativa com as rendas *per capita*. Em outras palavras, coeficientes elevados tendem

Tabela 2: Coeficientes do FPE e população e renda *per Capita* em 1989 e 2007

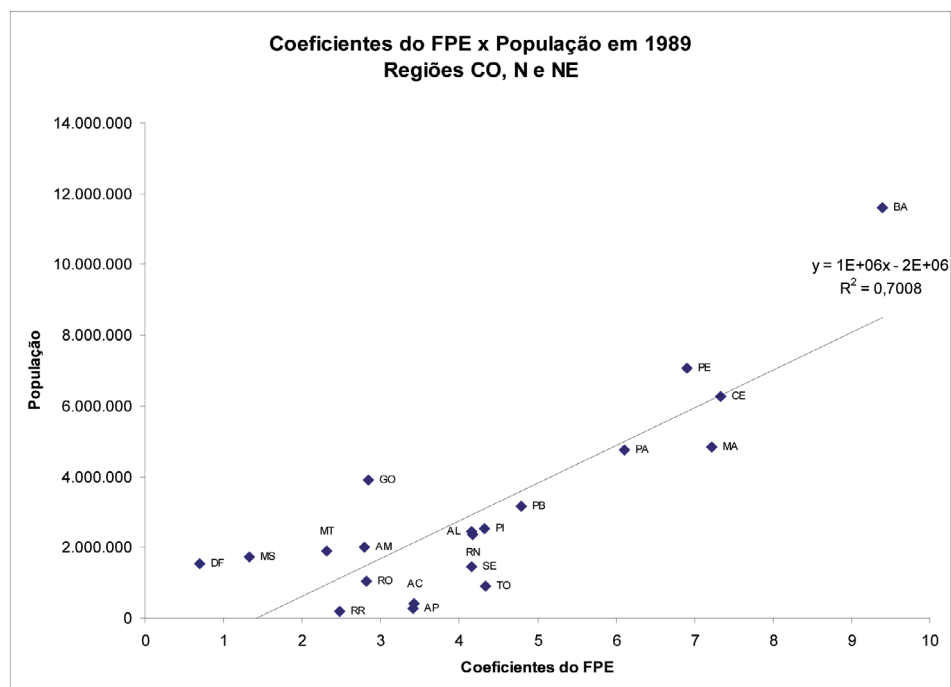
UF	Coeficiente FPE (A)	População		Renda <i>per capita</i>	
		1989	2007	1989	2007
AC	3,4210	403.004	668.403	5.786,18	8.789,49
AL	4,1601	2.455.812	3.097.427	4.297,95	5.858,37
AM	2,7904	2.013.587	3.285.935	15.820,82	13.042,83
AP	3,4120	273.210	598.977	11.741,00	10.253,74
BA	9,3962	11.609.906	14.360.329	7.115,43	7.787,40
CE	7,3369	6.266.926	8.347.866	4.514,06	6.149,03
DF	0,6902	1.548.642	2.504.684	18.044,09	40.696,08
GO	2,8431	3.917.039	5.759.200	6.770,41	11.547,68
MA	7,2182	4.835.358	6.240.533	2.944,71	5.165,23
MS	1,3320	1.732.937	2.310.268	9.836,33	12.411,18
MT	2,3079	1.897.916	2.911.343	7.867,20	14.953,58
PA	6,1120	4.745.784	7.205.914	7.857,29	7.006,81
PB	4,7889	3.170.888	3.713.721	4.051,44	6.097,04
PE	6,9002	7.056.074	8.653.925	6.601,42	7.336,78
PI	4,3214	2.540.664	3.092.652	2.702,04	4.661,56
RN	4,1779	2.358.361	3.073.600	5.839,55	7.607,01
RO	2,8156	1.034.460	1.482.631	8.981,35	10.319,98
RR	2,4807	195.998	403.585	9.279,02	10.534,08
SE	4,1553	1.450.781	1.977.948	6.811,97	8.711,70
TO	4,3400	900.951	1.268.328	2.972,68	8.920,73
CO, N, NE	85,0000	60.408.298	80.957.269	-	-
Correlação com (A)		0,84	0,82	- 0,55	- 0,58
ES	1,5000	2.535.406	3.418.241	12.234,95	18.002,92
MG	4,4545	15.550.615	19.656.323	11.334,73	12.519,40
PR	2,8832	8.425.858	10.488.777	13.787,77	15.711,20
RJ	1,5277	12.723.998	15.726.659	14.985,08	19.245,08
RS	2,3548	9.028.298	10.793.038	16.690,83	16.688,74
SC	1,2798	4.444.952	5.982.770	17.251,21	17.834,00
SP	1,0000	30.879.821	40.618.637	22.360,45	22.667,25
S, SE	15,0000	83.588.948	106.684.445	-	-
Correlação com (A)		- 0,07	- 0,09	- 0,65	- 0,91
Brasil	100,0000	143.997.246	187.641.714	12.724,46	14.464,73

Fonte: Rocha (2010), p. 13.

a estar associados com populações grandes e rendas baixas. Convém notar que, no decorrer do tempo, houve uma piora modesta da primeira associação³⁴³.

Uma medida básica da diferença entre valores observados e esperados é o coeficiente R^2 de uma regressão pelo método de mínimos quadrados ordinários³⁴⁴. O gráfico a seguir ilustra a forte associação existente entre os coeficientes do FPE e a quantidade de habitantes no momento da aprovação da Lei Complementar nº 62, de 1989, com a citada medida alcançando 0,7.

Gráfico 1



Fonte: elaborado pelo autor.

Nas regiões Sudeste e Sul, por sua vez, a correlação com as populações é insignificante, mas não com as rendas. Efetivamente, os coeficientes fixos ora em vigor refletem, com precisão surpreendente, as atuais diferenças de renda existentes nessas regiões. O coeficiente R^2 para 2007, como mostrado no próximo gráfico, é 0,8. Não por coincidência, as rendas observadas quase coincidem com o traçado da reta da regressão.

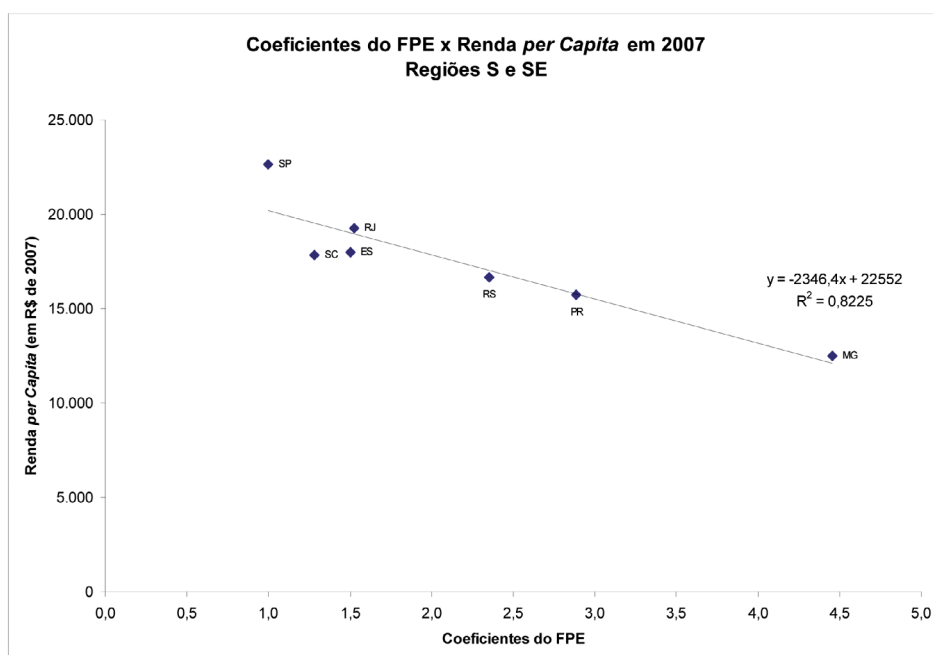
Já as correlações entre, de um lado, as participações do FPE na receita total ou os coeficientes desse fundo com, de outro, as taxas de crescimento da população ou da renda *per capita* nos períodos 1990–2007 e 1995–2007³⁴⁵ são bastantes modestas. No caso do comportamento da renda no segundo período, p. ex., os coeficientes R^2 são desprezíveis (0,01 e 0,06, respectivamente). Idealmente, haveria uma relação positiva ou mesmo negativa entre as duas primeiras variáveis e as duas últimas, o que poderia indicar um

³⁴³ Como será explicado adiante, as rendas *per capita* de 1989 e 2007 não são diretamente comparáveis. Portanto, as medidas de dispersão correspondentes também não o são.

³⁴⁴ Medida que varia de 0, indicando que a reta gerada pela regressão não é representativa dos valores observados, a 1, indicando que os valores observados distribuem-se ao longo da reta.

³⁴⁵ Rocha (2010), pp. 59 e 60.

Gráfico 2



Fonte: elaborado pelo autor.

papel virtuoso do FPE no aumento da população ou no crescimento da renda (p. ex., mais transferências, mais oportunidades de trabalho) ou uma função estritamente compensatória (p. ex., menor dinamismo local, maior aporte de recursos externos). No entanto, não é o que os dados mostram.

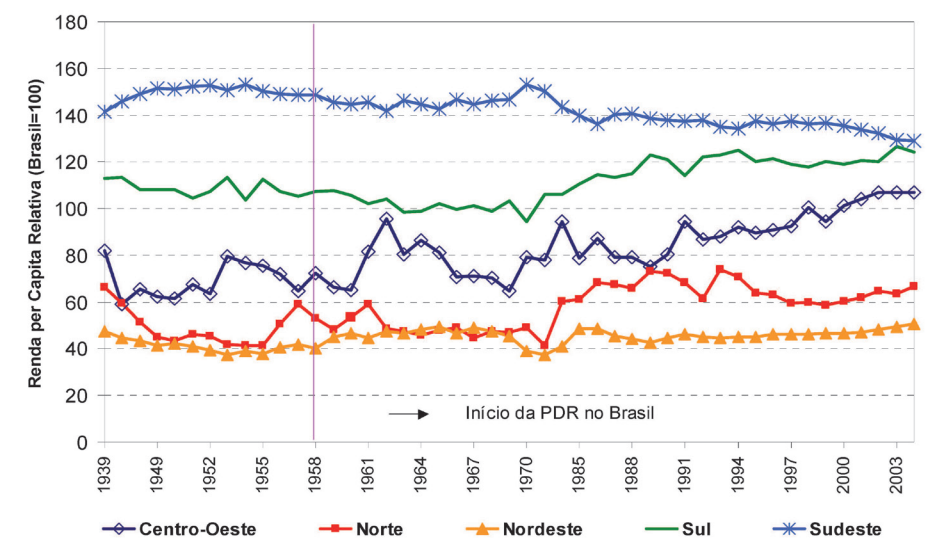
3. O FPE atual no contexto do desenvolvimento regional

Ainda que o estabelecimento de relações de causalidade extrapole os limites do presente trabalho, o FPE não pode deixar de ser analisado à luz da evolução geral dos indicadores de desigualdade regional, pois esse fundo integra o conjunto de políticas de desenvolvimento regional (PDRs) implementadas pela União para reduzir as aludidas desigualdades e promover a integração do território.

No geral, Zackseski e Rodriguez (2006) atestam que há alguma progressividade regional na aplicação dos recursos públicos federais – ou seja, os gastos direcionados para as regiões Nordeste e Norte superam as participações dessas regiões no PIB e na população nacional. Ainda assim, como mostrado pelo próximo gráfico, a defasagem entre a renda *per capita* nacional e as rendas *per capita* das duas regiões mencionados revelou-se um fenômeno persistente.

Cinquenta anos após a introdução de políticas de desenvolvimento regional, os indicadores do Nordeste e Norte permanecem estacionados um pouco acima de, respectivamente, 40% e 60% da média brasileira. Enquanto isso, houve um claro processo de convergência entre as rendas *per capita* das regiões Centro-Oeste e Sul, de um lado, e Sudeste, de outro. Esse resultado é confirmado pela literatura especializada. Gondim,

Gráfico 3: evolução do PIB per Capita por região (1939/2004)



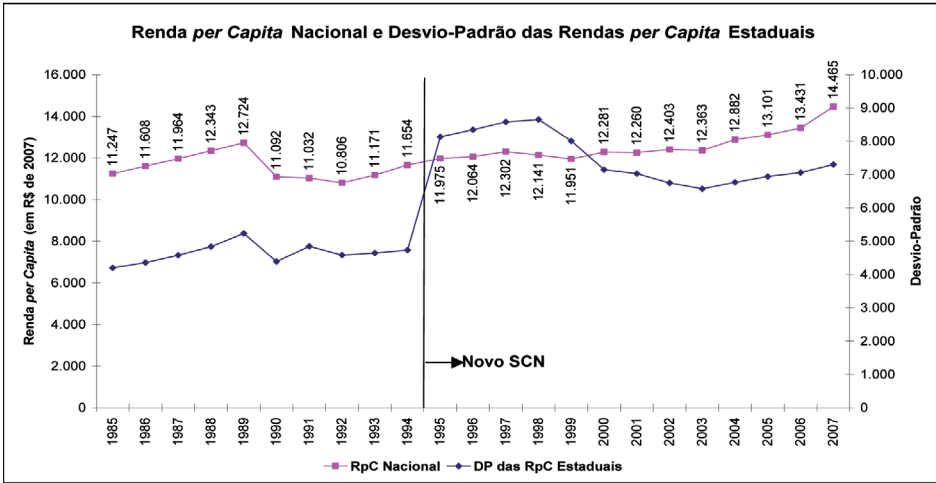
Fonte: audiência pública do Secretário de Política Econômica na sessão conjunta de 14 de junho de 2007 das Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo e de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

Barreto e Carvalho (2007), p. ex., identificam a existência de clubes de convergência no País: Nordeste e Norte, de um lado; e Centro-Oeste, Sudeste e Sul, de outro.

Mendes, Miranda e Cosio (2008, pp. 55–59), a seu tempo, destacam que, em 2006, o FPE representa a terceira principal modalidade de transferência, equivalente a 1,15% do PIB, perdendo apenas para o repasse de parte do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual e de comunicação (ICMS) dos estados para os municípios e para o FPM. Afonso (2010) ainda nota que os recursos do fundo, mesmo após o abatimento dos 20% devidos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (art. 3º, inciso VI, da Lei nº 11.494, de 2007) equivalem a 13% de toda a receita tributária disponível de todos os estados ou a 22% da receita desses entes com ICMS e a quase o dobro do que arrecadam por intermédio do imposto sobre a propriedade de veículos automotores.

Efetivamente, no período de 1990–2008, o FPE destinou aos estados R\$ 547,4 bilhões, em valores de dezembro de 2008 (Rocha, 2010, p. 57). Embora concentrado nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, esse montante não parece ter sido capaz de contribuir significativamente para mudar o padrão de desenvolvimento das economias das duas últimas regiões, cujas rendas *per capita* permanecem, como há pouco ressaltado, estagnadas em relação ao índice nacional. O fato é que o País ainda parece distante da tão-ambicionada convergência generalizada dos indicadores de renda, como ilustrado pelo gráfico a seguir. Basta notar que o paulatino aumento da renda *per capita* nacional no período 1995–2007 teve dois momentos de elevação do grau de dispersão das rendas estaduais – aferido mediante o cômputo do desvio-padrão: 1995–1998 e 2003–2007. Em outras palavras, os momentos de bonança e de crise dos quinze anos em tela foram experimentados de diferentes modos pelos vários estados, com alguns apresentando desempenhos melhores do que outros.

Gráfico 4



Fonte: Rocha (2010), p. 20.

Embora o desvio-padrão das rendas estaduais tenha sido calculado, a título ilustrativo, para o período 1986–2007, cabe ressaltar que os valores anteriores a 1995 e posteriores a 1994 não são comparáveis em decorrência da revisão do sistema de contas nacionais (SCN) efetuada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2007, que resultou na reestimativa do PIB para o quinquênio anterior e na retropolação até 1995 dos pesos setoriais apurados.

As defasagens regionais observadas podem ser uma decorrência de ineficiências no processo de alocação das transferências intergovernamentais. Zackseski e Rodriguez (2006), p. ex., comentam que os dispêndios correntes têm sido direcionados para regiões e estados que contam com alguma infraestrutura: saúde para onde existem hospitais; educação para onde existem escolas; seguro-desemprego para onde existe emprego; e transporte para onde existem estradas. Portanto, os recursos despendidos têm contribuído pouco para a satisfação de necessidades de um amplo segmento da população. Simultaneamente, a variável com real potencial transformador, o investimento público, tornou-se escassa, restringindo a capacidade do poder público de alterar a geografia econômica existente.

Portanto, recursos têm sido destinados as regiões carentes, mas os objetivos perseguidos não estão sendo alcançados. Antes que novas dotações sejam somadas aos atuais montantes, seria importante promover uma avaliação dos custos incorridos e dos benefícios auferidos pela atual sistemática de transferências intergovernamentais. Conviria responder cabalmente se as políticas de desenvolvimento regional têm empregado da melhor maneira possível as receitas públicas de que dispõem. Os indícios disponíveis são pouco animadores. Isso, por si só, já justificaria um deslocamento das disputas entre a União, os estados e os municípios do campo da repartição de recursos para o âmbito da busca do aprimoramento do gasto público. É razoável imaginar que a redução das desigualdades regionais poderia ser obtida com maior sucesso através de transferências condicionais para as áreas sociais e de infraestrutura.

4. A Reforma do FPE

Como indicado inicialmente, a declaração de inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º e do Anexo Único da Lei Complementar nº 62, de 1989, implica a reprovação do uso de coeficientes fixos para a promoção, conforme exigência constitucional, do equilíbrio socioeconômico entre os estados. À luz dessa objeção, será preciso definir uma fórmula que permita ajustes periódicos nos coeficientes de participação no FPE.

O principal exemplo de coeficientes variáveis pode ser encontrado na sistemática prevista nos arts. 88, 89 e 90 do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 1966), revogados tacitamente pelos atuais critérios de rateio do fundo. A regra contida no CTN estabelecia que os coeficientes seriam fixados proporcionalmente aos seguintes critérios:

- à área de cada estado (com peso de 5%); e
- ao resultado da multiplicação dos fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita* (com peso de 95%).

A sistemática anterior baseava-se em três critérios clássicos de demanda por serviços públicos. Tudo o mais constante, quanto maior a área a ser atendida, maior será a extensão da estrutura de transporte e de segurança, entre outros serviços, que precisará ser ofertada. Da mesma forma, quanto mais numerosa for a população, mais demandada será, p. ex., a saúde pública, e quanto menor a renda, menor será a capacidade de arrecadação tributária do ente.

Portanto, as regras do CTN permitiam que as cotas do FPE variassem ao longo do tempo, favorecendo os estados com área maior, crescimento populacional mais acelerado e pior desempenho em termos de renda *per capita*. Com o estabelecimento de coeficientes fixos, essa possibilidade deixou de existir. Assim, ao longo do tempo, estados com maior crescimento populacional e menor aumento da renda, em termos relativos, foram prejudicados.

Os fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita* estavam associados a sucessivas classes para a quantidade de habitantes e para o nível de renda, o que evitava tanto que alguns estados fossem muitíssimo aquinhoados no rateio como que outros o fossem pouquíssimo. As classes estipuladas eram as seguintes:

– fator representativo da população, baseado no percentual da população de cada estado em relação à população total:

- até 2%2,0
- acima de 2% até 5%, a cada 0,3% ou fração excedente, mais 0,3
- acima de 5% até 10%, a cada 0,5% ou fração excedente, mais0,5
- acima de 5%..... 10,0

– fator representativo do inverso da renda *per capita*, baseado no percentual da renda *per capita* de cada estado em relação à renda *per capita* nacional:

- até 0,00450,4
- acima de 0,0045 até 0,00550,5
- acima de 0,0055 até 0,00650,6

- acima de 0,0065 até 0,00750,7
- acima de 0,0075 até 0,00850,8
- acima de 0,0085 até 0,00950,9
- acima de 0,0095 até 0,01101,0
- acima de 0,0110 até 0,01301,2
- acima de 0,0130 até 0,01501,4
- acima de 0,0150 até 0,01701,6
- acima de 0,0170 até 0,01901,8
- acima de 0,0190 até 0,02202,0
- acima de 0,2202,5

O recurso a percentuais em relação ao tamanho da população do País ou ao nível da renda nacional pode sugerir, erroneamente, que o FPE, como disciplinado pelo CTN, não incorria nos problemas de passagem de uma classe para outra, comuns no FPM-Interior³⁴⁶, onde um único habitante pode modificar o coeficiente de participação de um ente e, por extensão, determinar variações vultosas nos montantes recebidos. No entanto, os percentuais indicados podem ser facilmente transformados em números absolutos conhecendo-se os valores de referência. Considerando-se que a população total projetada para 1º de julho de 2009 foi 191.480.630 e que a renda *per capita* nacional de 2007 foi R\$ 14.465,00, as classes anteriores podem ser assim expressas:

Tabela 3: fator representativo da população conforme o CTN

Percentual da População total	Quantidade de habitantes	Fator
Até 2,0%	Até 3.829.612	2,0
Acima de 2,0% até 2,3%	3.829.613 – 4.404.054	2,3
Acima de 2,3% até 2,6%	4.404.055 – 4.978.496	2,6
Acima de 2,6% até 2,9%	4.978.497 – 5.552.938	2,9
Acima de 2,9% até 3,2%	5.552.939 – 6.127.380	3,2
Acima de 3,2% até 3,5%	6.127.381 – 6.701.822	3,5
Acima de 3,5% até 3,8%	6.701.823 – 7.276.263	3,8
Acima de 3,8% até 4,1%	7.276.264 – 7.850.705	4,1
Acima de 4,1% até 4,4%	7.850.706 – 8.425.147	4,4
Acima de 4,4% até 4,7%	8.425.148 – 8.999.589	4,7
Acima de 4,7% até 5,0%	8.999.590 – 9.574.031	5,0
Acima de 5,0% até 5,5%	9.574.032 – 10.531.434	5,5
Acima de 5,5% até 6,0%	10.531.435 – 11.488.837	6,0
Acima de 6,0% até 6,5%	11.488.838 – 12.446.240	6,5
Acima de 6,5% até 7,0%	12.446.241 – 13.403.644	7,0
Acima de 7,0% até 7,5%	13.403.645 – 14.361.047	7,5

³⁴⁶ Vide o art. 91, § 2º, do CTN, alterado pelo art. 1º do Decreto-Lei nº 1.881, de 1981.

Percentual da População total	Quantidade de habitantes	Fator
Acima de 7,5% até 8,0%	14.361.048 – 15.318.450	8,0
Acima de 8,0% até 8,5%	15.318.451 – 16.275.853	8,5
Acima de 8,5% até 9,0%	16.275.854 – 17.233.256	9,0
Acima de 9,0% até 9,5%	17.233.257 – 18.190.659	9,5
Acima de 9,5%	Acima de 18.190.659	10,0

Fonte: Rocha (2010), p. 25.

Tabela 4: fator representativo do inverso da renda *per capita*

Inverso do % em relação à renda <i>per capita</i> nacional	Renda <i>per capita</i> (em R\$)	Fator
Até 0,0045	A partir de 32.144,45	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	26.300,00 32.144,45	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	22.253,85 26.300,00	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	19.286,67 22.253,85	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	17.017,65 19.286,67	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	15.226,32 17.017,65	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	13.150,00 15.226,32	1,0
Acima de 0,0110 até 0,0130	11.126,93 13.150,00	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	9.643,34 11.126,93	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	8.508,83 9.643,34	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	7.613,16 8.508,83	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	6.575,00 7.613,16	2,0
Acima de 0,0220	Zero 6.575,00	2,5

Fonte: Rocha (2010), p. 26.

Importa frisar que os critérios população e renda *per capita*, embora não sejam usados atualmente no rateio do FPE, valem na partilha do FPM–Capital³⁴⁷ e da Reserva do FPM³⁴⁸. No caso da primeira variável, entretanto, as classes adotadas são aquelas fixadas no art. 91, § 1º, alínea *a*, do CTN, e no art. 3º, parágrafo único, alínea *a*, do Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, quais sejam:

– fator representativo da população, baseado no percentual da população de cada município em relação à população total de todas as capitais:

- até 2%..... 2,0
- acima de 2% até 5%, a cada 0,5% ou fração excedente, mais 0,5
- acima de 5%..... 5,0

³⁴⁷ Vide o art. 91, § 1º, do CTN.

³⁴⁸ Vide os arts. 2º e 3º do Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, e o art. 3º da Lei Complementar nº 91, de 1997.

Replicando-se os cálculos anteriores, essas classes também podem ser expressas em números absolutos:

Tabela 5: fator representativo da população conforme o DL 1.881/1981

Percentual da população total	Quantidade de habitantes	Fator
Até 2,0%	Até 3.829.612	2,0
Acima de 2,0% até 2,5%	3.829.613 – 4.787.015	2,5
Acima de 2,5% até 3,0%	4.787.016 – 5.744.418	3,0
Acima de 3,0% até 3,5%	5.744.419 – 6.701.822	3,5
Acima de 3,5% até 4,0%	6.701.823 – 7.659.225	4,0
Acima de 4,0% até 4,5%	7.659.226 – 8.616.628	4,5
Acima de 4,5%	Acima de 8.616.628	5,0

Fonte: Rocha (2010), p. 27.

Registre-se que está tramitando o Projeto de Lei do Senado nº 29, de 2005 – Complementar³⁴⁹, que propõe substituir a atual sistemática de rateio do FPE por aquela contida no CTN, com classes populacionais idênticas àquelas usadas no FPM–Capital na Reserva do FPM. A proposição foi objeto de duas minutas de parecer desfavoráveis, mas não apreciadas em tempo hábil. Trata-se, porém, de iniciativa meritória, que pode funcionar como ponto de partida para a reformulação requerida pela STF.

5. Simulações para o FPE

A Lei Orçamentária para 2010 (Lei nº 12.214, de 2010) estima que, descontado o montante destinado ao Fundeb, R\$ 42,5 bilhões serão repassados para os estados via FPE. Dessa forma, qualquer variação de 0,1 ponto percentual nos coeficientes de participação nesse fundo implicaria ganhos ou perdas de R\$ 42,5 milhões. Observando-se os critérios do CTN e mantendo-se a destinação de 85% dos recursos para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, os coeficientes do FPE seriam aqueles discriminados na tabela a seguir.

Tabela 6: coeficientes do FPE conforme o CTN

UF	Coeficiente ¹	Ajuste ² (A)	LC 62/2009 ³ (B)	Diferença [C=(A)–(B)]	Varição [D=(C)/(B)]%
AC	2,2502	2,6465	3,4210	–0,7745	–22,64%
AL	3,3923	3,9897	4,1601	–0,1704	–4,10%
AM	2,5428	2,9906	2,7904	0,2002	7,17%
AP	1,9744	2,3221	3,4120	–1,0899	–31,94%
BA	10,0544	11,8250	9,3962	2,4288	25,85%
CE	8,0209	9,4334	7,3369	2,0965	28,57%
DF	0,5436	0,6393	0,6902	–0,0509	–7,38%

³⁴⁹ Consulta aos sítios mantidos na *Internet* pelas duas Casas do Poder Legislativo indica que este é o único projeto em tramitação contemplando nova sistemática de rateio do FPE.

UF	Coefficiente ¹	Ajuste ² (A)	LC 62/2009 ³ (B)	Diferença [C=(A)-(B)]	Varição [D=(C)/(B)]%
GO	2,7925	3,2842	2,8431	0,4411	15,51%
MA	6,1029	7,1776	7,2182	-0,0406	-0,56%
MS	1,8302	2,1525	1,3320	0,8205	61,60%
MT	1,8808	2,2121	2,3079	-0,0958	-4,15%
PA	6,2693	7,3733	6,1120	1,2613	20,64%
PB	3,4091	4,0095	4,7889	-0,7794	-16,28%
PE	6,4046	7,5324	6,9002	0,6322	9,16%
PI	3,5237	4,1442	4,3214	-0,1772	-4,10%
RN	2,7318	3,2128	4,1779	-0,9651	-23,10%
RO	2,0301	2,3875	2,8156	-0,4281	-15,20%
RR	2,0223	2,3784	2,4807	-0,1023	-4,12%
SE	2,1735	2,5562	4,1553	-1,5991	-38,48%
TO	2,3236	2,7328	4,3400	-1,6072	-37,03%
CO, N, NE	72,2729	85,0000	85,0000	-	0,00%
ES	1,1074	0,5991	1,5000	-0,9009	-60,06%
MG	8,4468	4,5696	4,4545	0,1151	2,58%
PR	3,7631	2,0358	2,8832	-0,8474	-29,39%
RJ	4,6170	2,4977	1,5277	0,9700	63,50%
RS	3,8115	2,0620	2,3548	-0,2928	-12,44%
SC	1,7845	0,9654	1,2798	-0,3144	-24,57%
SP	4,1969	2,2705	1,0000	1,2705	127,05%
S, SE	27,7271	15,0000	15,0000	-	0,00%
TOTAL	100,0000	100,0000	100,0000	-	0,00%

Fonte: Rocha (2010), p. 28.

Notas: (1) Soma da participação da área de cada estado na área total, com peso de 5%, com a participação do resultado da multiplicação dos fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita*, com peso de 95%. (2) Soma anterior corrigida conforme os pesos dos respectivos agrupamentos regionais – 85% para CO, N e NE, e 15% para S e SE. (3) Coeficientes atuais.

Nessa sistemática, dezessete estados sofreriam perdas, enquanto dez teriam ganhos. Em termos relativos, os quatro maiores perdedores seriam ES, SE, TO e AP, enquanto os quatro maiores ganhadores seriam SP, RJ, MT e CE. Em termos absolutos, os mais prejudicados seriam TO, SE, AP e RN (de R\$ 410,1 milhões a R\$ 683 milhões de queda, tendo como base a dotação do FPE no Orçamento Geral da União para 2010) e os mais beneficiados seriam BA, CE, SP e PA (de R\$ 536 milhões a R\$ 1 bilhão de alta).

Aplicando-se as classes populacionais do FPM–Capital e da Reserva do FPM, a exemplo do que propõe o PLS nº 29, de 2005 – Complementar³⁵⁰, e ainda mantendo a destinação

³⁵⁰ Os coeficientes obtidos na presente simulação diferem daqueles informados na Justificação do projeto mencionado, pois esses últimos foram calculados com base na população de 2004 e na renda *per capita* de 2002. Destaque-se que até mesmo a renda daquele exercício mudou com a introdução do novo SCN.

de 85% dos recursos para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, os coeficientes do FPE seriam os seguintes:

Tabela 7: coeficientes do FPE conforme o CTN e o DL 1.881/1981

UF	Coeficiente ¹	Ajuste ² (A)	LC 62/2009 ³ (B)	Diferença [C=(A)-(B)]	Varição [D=(C)/(B)]%
AC	2,5773	2,7874	3,4210	-0,6336	-18,52%
AL	3,9034	4,2215	4,1601	0,0614	1,48%
AM	2,7881	3,0154	2,7904	0,2250	8,06%
AP	2,2606	2,4449	3,4120	-0,9671	-28,35%
BA	7,3283	7,9255	9,3962	-1,4707	-15,65%
CE	8,8333	9,5532	7,3369	2,2163	30,21%
DF	0,6253	0,6763	0,6902	-0,0139	-2,01%
GO	3,4648	3,7472	2,8431	0,9041	31,80%
MA	6,9973	7,5676	7,2182	0,3494	4,84%
MS	2,0755	2,2446	1,3320	0,9126	68,52%
MT	2,0853	2,2552	2,3079	-0,0527	-2,28%
PA	6,9520	7,5185	6,1120	1,4065	23,01%
PB	3,9202	4,2397	4,7889	-0,5492	-11,47%
PE	7,8319	8,4701	6,9002	1,5699	22,75%
PI	4,0348	4,3636	4,3214	0,0422	0,98%
RN	3,1407	3,3966	4,1779	-0,7813	-18,70%
RO	2,3163	2,5050	2,8156	-0,3106	-11,03%
RR	2,3085	2,4966	2,4807	0,0159	0,64%
SE	2,5006	2,7044	4,1553	-1,4509	-34,92%
TO	2,6507	2,8668	4,3400	-1,4732	-33,95%
N, NE, CO	78,5949	85,0000	85,0000	-	0,00%
ES	1,2709	0,8906	1,5000	-0,6094	-40,63%
MG	5,0089	3,5101	4,4545	-0,9444	-21,20%
PR	3,6154	2,5336	2,8832	-0,3496	-12,13%
RJ	3,1353	2,1971	1,5277	0,6694	43,82%
RS	3,6638	2,5675	2,3548	0,2127	9,03%
SC	2,2327	1,5646	1,2798	0,2848	22,26%
SP	2,4780	1,7365	1,0000	0,7365	73,65%
S, SE	21,4051	15,0000	15,0000	-	0,00%
TOTAL	100,0000	100,0000	100,0000	-	0,00%

Fonte: Rocha (2010), p. 29.

Notas: (1) Soma da participação da área de cada estado na área total, com peso de 5%, com a participação do resultado da multiplicação dos fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita*, com peso de 95%. (2) Soma anterior corrigida conforme os pesos dos respectivos agrupamentos regionais – 85% para CO, N e NE, e 15% para S e SE. (3) Coeficientes atuais.

Nessa simulação, os entes prejudicados são 13 e o beneficiados são 14. As maiores reduções relativas continuam afligindo ES, SE, TO e AP, enquanto os maiores aumentos incidem sobre SP, MS, RJ e GO. Em termos absolutos, TO, BA, SE e AP são os que mais perdem (de R\$ 411 milhões a R\$ 626,1 milhões de queda), e CE, PE, PA e MS são os que mais ganham (de R\$ 387,9 milhões a R\$ 941,9 milhões de alta).

Interessa assinalar que, dependendo dos critérios empregados, o Estado da Bahia tanto pode estar entre os principais ganhadores (segundo os critérios do CTN para o FPE), como entre os principais perdedores (observando-se as classes populacionais do FPM–Capital e da Reserva do FPM).

6. Problemas e riscos

Estender ao FPE os critérios de rateio usados no CTN e no Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, permite, além de quantificar as perdas e ganhos que seriam auferidos pelos vários estados, apontar aspectos problemáticos que devem ser evitados. Primeiro, há os “degraus” gerados pelo uso de faixas para o tamanho da população e para o inverso da renda *per capita*, ainda que expressos na forma de percentuais. Assim, pequenos incrementos populacionais podem, p. ex., resultar em mudanças de faixas, com ganhos financeiros significativos, o que estimula os contenciosos administrativos e judiciais.

Combinando-se o montante a ser entregue aos governos estaduais pelo FPE em 2010 (R\$ 53,2 bilhões, incluindo os recursos destinados ao Fundeb) com os critérios de rateio contidos no CTN (1ª simulação), temos que os fatores “população” e “renda” e as consequentes participações de Acre, Bahia, Goiás e Sergipe seriam aquelas discriminadas na tabela a seguir.

Tabela 8.1: fatores individuais pelo CTN e rateio do montante do FPE para 2010

UF	População em 2009 ¹	Fator população	Renda <i>per capita</i> em 2007 (em R\$)	Fator renda	Rateio	FPE para 2010 (em R\$) ²
AC	691.132	2,0	8.789,00	1,6	2,6465	1.407.239.866,33
BA	14.637.364	8,0	7.787,00	1,8	11,8250	6.287.805.796,99
GO	5.926.300	3,2	11.548,00	1,2	3,2842	1.746.338.415,08
SE	2.019.679	2,0	8.712,00	1,6	2,5562	1.359.253.962,23
BRASIL	191.480.630	–	14.465,00	–	100,0000	53.173.972.217,00

Fonte: elaborado pelo autor.

Notas: (1) a defasagem de dois anos entre os dados de população e renda pode ser um fator tanto dissuasor de contenciosos, pela possível falta de efeitos imediatos, como estimulador, por promover disputas preventivas, ainda que de benefícios incertos; (2) inclui valores destinados ao Fundeb.

Se os estados em questão aumentassem, por meio administrativos ou judiciais, as suas populações em alguns poucos milhares de habitantes – menos de 4% da população atual em todos os casos –, as suas rendas *per capita* cairiam o estritamente suficiente para que passassem para a faixa do inverso da renda imediatamente superior, assegurando-lhes fatores maiores. Além do mais, Goiás também mudaria de faixa populacional³⁵¹. Os novos fatores seriam os seguintes:

³⁵¹ O caso goiano aponta uma questão relevante: a redundância existente no uso das variáveis “população” e “renda *per capita*”, uma vez que alterações na primeira também afetam a segunda. No caso de que sejam usadas poucas variáveis na determinação das cotas-partes, como ocorre com o FPM, mudanças observadas em

Tabela 8.2: Fatores individuais após incremento populacional

UF	Incremento populacional	Varição	Nova população	Novo fator população	Nova renda per capita (em R\$)	Novo fator renda
AC	22.758	3,29%	713.890	2,0	8.508,82	1,8
BA	334.252	2,28%	14.971.616	8,0	7.613,15	2,0
GO	224.272	3,78%	6.150.572	3,5	11.126,92	1,4
SE	48.228	2,39%	2.067.907	2,0	8.508,82	1,8

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: em negrito, os valores que aumentaram em comparação com a Tabela 8.1.

Os benefícios resultantes seriam bastante expressivos, como mostrado pela próxima tabela. Incrementos populacionais menores do que 4% culminariam em ganhos financeiros sempre maiores do que 8%.

Tabela 8.3: novo rateio do montante do FPE para 2010

UF	Novo rateio*	Diferença rateio	Diferença FPE 2010	Incremento FPE 2010
AC	2,9453	0,2988	158.888.496,06	11,29%
BA	12,7831	0,9581	509.460.738,41	8,10%
GO	4,0580	0,7738	411.486.549,69	23,56%
SE	2,8554	0,2991	159.062.606,53	11,70%

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: (*) participação de cada ente calculada supondo-se constantes as demais participações; no intuito de simplificar os cálculos, assumiu-se que somente os estados do CO, NE e N, que recebem 85% do total, sofreram mudanças nas suas participações relativas.

Situações como a ilustrada pelas tabelas anteriores são corriqueiras no caso do FPM. Não por coincidência, as contestações administrativas e judiciais aos dados de população e renda informados periodicamente pelo IBGE, na forma da legislação pertinente, cresceram bastante ao longo do passado recente, como discriminado pela tabela que segue. As ações impetradas na Justiça, p. ex., de nenhuma, em 2001 e 2002, passaram

Tabela 9: contestações administrativas e judiciais em relação ao FPM

Ano	Ofícios		Ações	
	Quantidade	Varição	Quantidade	Varição
2001	123	n.a.	0	n.a.
2002	186	+51,2%	0	0%
2003	215	+15,6%	6	n.d.
2004	185	-14,0%	11	+83%
2005	729	+294,1%	51	+364%

uma única variável, inclusive de natureza puramente metodológica, podem ter os seus efeitos magnificados por esse tipo de redundância, estimulando ainda mais as disputas legais.

Ano	Ofícios		Ações	
	Quantidade	Varição	Quantidade	Varição
2006	109	-85,0%	117	+129%
2007	378	+246,8%	n.i.	n.a.

Fonte: IBGE, "Transferências Governamentais Constitucionais – Fundo de Participação dos Municípios (FPM)", correspondência de 21 de maio de 2010.

Notas: "n.a." → não aplicável; "n.d." → não definido; "n.i." → não informado.

para 117, em 2007. Convém frisar que, em relação ao FPM, o incentivo financeiro para cada ente e o ônus imputado aos demais participantes em caso de sucesso são, em decorrência da sua dispersão por 5.562 municípios, substancialmente menores do que no caso do FPE. Acerca desse último, uma eventual disputa entre os vários estados poderia, inclusive, ameaçar o pacto federativo.

Os incentivos envolvidos são de tais que também os coeficientes calculados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) têm sido questionados no âmbito do Poder Judiciário. Um exemplo clássico desse fenômeno é Boa Vista, beneficiada pelo FPM–Capital, que teve seus pleitos acolhidos liminarmente, em prejuízo das demais capitais, em quatro dos sete últimos exercícios, como detalhado pela próxima tabela.

Tabela 10: coeficientes do FPM – capital de Boa Vista

Ano	Coeficientes ¹	
	Fixados pelo TCU	Fixados pelo TCU ou pela Justiça
2000	5,00	5,00
2001	5,00	5,00
2002	5,00	5,00
2003	3,60	3,60
2004	4,00	5,00
2005	3,60	5,00
2006	4,00	5,00
2007	4,00	4,00
2008	2,80	2,80
2009	2,80	5,54
2010 ²	2,80	2,80

Fonte: laudo pericial constante da Ação Ordinária nº 2008.42.00.002360-4 / 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Roraima.

Notas: (1) em negrito, os coeficientes alterados por força de determinação judicial; (2) consta que o coeficiente fixado em caráter liminar para 2009 também passou a valer para 2010.

Claro que o risco de disputas legais sempre existirá, como admitido expressamente por nosso ordenamento constitucional³⁵². No entanto, o desafio a ser enfrentado em termos tanto conceituais como de técnica legislativa é reduzir tanto quanto possível,

³⁵² Conforme o art. 5º, inciso XXXV, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

especialmente à luz das experiências pregressas, as ambiguidades e outras imperfeições dos diplomas legais.

Outro aspecto importante é que a cota-parte de cada ente no FPM não é determinada diretamente pelo coeficiente que lhe compete, mas sim por sua participação no somatório de todos os coeficientes. Suponhamos, p. ex., que o rateio seja de apenas R\$ 100,00 e englobe somente três estados, aos quais caberia o coeficiente 2. O somatório correspondente seria igual a 6 e cada ente receberia 33,3% do total (ou R\$ 33,33). Se os critérios de repartição mudassem, de tal modo que os coeficientes passassem para 2,5, 2 e 1,5, o somatório continuaria sendo igual a 6, mas as participações percentuais mudariam, na mesma ordem, para 41,7%, 33,3% e 25%. O montante entregue ao primeiro subiria para R\$ 41,67, o segundo permaneceria com R\$ 33,33 e o terceiro cairia para R\$ 25,00 – nos extremos, um ganho e uma perda de cerca de 25%.

A questão da participação de cada ente no somatório de todos os coeficientes é especialmente importante no caso da transição da situação corrente para aquela almejada. Isso representa o segundo aspecto problemático a ser evitado. Mantendo-se constante o citado somatório, tanto os beneficiados como os prejudicados pelos novos critérios podem convergir gradualmente para seus novos patamares, como mostra a tabela a seguir, ainda tendo como base o exemplo anterior e supondo-se ajustes uniformes ao longo de dez anos:

Tabela 11: ajuste dos coeficientes de participação – cenário base

Ente	Coef. original	Anos do período de ajuste									Coef. final
		1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	
Ganhador	2 33,3%	2,05 34,2%	2,1 35%	2,15 35,8%	2,2 36,7%	2,25 37,5%	2,3 38,3%	2,35 39,2%	2,4 40%	2,45 40,8%	2,5 41,7%
Neutro	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%
Perdedor	2 33,3%	1,95 32,5%	1,9 31,7%	1,85 30,8%	1,8 30%	1,75 29,2%	1,7 28,3%	1,65 27,5%	1,6 26,7%	1,55 25,8%	1,5 25%
Total	6 100%	6 100%	6 100%	6 100%	6 100%	6 100%	6 100%	6 100%	6 100%	6 100%	6 100%

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: percentuais indicam participação do coeficiente no total.

No cenário base, a participação do ente “ganhador” (cujo coeficiente sobe de 2 para 2,5) no rateio aumenta paulatinamente e a do ente “perdedor” (cujo coeficiente cai de 2 para 1,5) diminui na mesma medida, enquanto a do ente “neutro” (cujo coeficiente permanece igual a 2) não sofre qualquer variação.

Não foi, porém, o que ocorreu com as regras de transição introduzidas pelo art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 1997³⁵³. Esse diploma estabeleceu que os coeficientes dos entes “ganhadores” seriam ajustados instantaneamente, enquanto os coeficientes dos entes “perdedores” seriam corrigidos gradualmente. Ademais, os abatimentos sofridos por esses últimos seriam, ao longo da transição, redistribuídos entre os outros entes, na razão direta dos seus coeficientes. É nítida a intenção de proteger os “perdedores”, escalonando as suas perdas ao longo do tempo, mas sem privar os “ganhadores” dos

³⁵³ Os problemas gerados por essas regras foram objeto do Acórdão nº 196/Plenário/TCU, de 2003.

benefícios carreados pelos novos critérios. Embora meritório, o artifício escolhido, ao modificar o somatório de todos os coeficientes, pois os ganhos de alguns não foram simultaneamente compensados pelas perdas de outros, acabou distorcendo as participações de cada ente no rateio. Isso suscitou diversas inconsistências, como ilustrado pela tabela seguinte:

Tabela 12: ajuste dos coeficientes de participação – LC 91/1997

Ente	Ajustes	Coef. original	Anos do período de ajuste									Coef. final
			1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	
Ganhador	Devido	2	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
	Ganho 1	-	0,03	0,06	0,08	0,11	0,14	0,17	0,19	0,22	0,25	0,25
	Final	2	2,53	2,56	2,58	2,61	2,64	2,67	2,69	2,72	2,75	2,5
		33,3%	38,9%	39,3%	39,7%	40,2%	40,6%	41%	41,5%	41,9%	42,3%	41,7%
Neutro	Devido	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	Ganho 1	-	0,02	0,04	0,07	0,09	0,11	0,13	0,16	0,18	0,20	0,20
	Final	2	2,02	2,04	2,07	2,09	2,11	2,13	2,16	2,18	2,20	2
		33,3%	31,1%	31,5%	31,8%	32,1%	32,5%	32,8%	33,2%	33,5%	33,8%	33,3%
Perdedor	Devido	2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
	Ganho 2	-	0,45	0,4	0,35	0,3	0,25	0,2	0,15	0,1	0,05	-
	Final	2	1,95	1,9	1,85	1,8	1,75	1,7	1,65	1,6	1,55	1,5
		33,3%	30%	29,2%	28,5%	27,7%	26,9%	26,2%	25,4%	24,6%	23,8%	25%
Total	Final	6	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6
		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborado pelo autor.

Notas: (a) "devido" → coeficiente definido pelos critérios de rateio, desconsiderando-se as regras de transição; (b) "ganho 1" → rateio entre os entes "ganhador" e "neutro", na proporção direta dos respectivos coeficientes devidos, da perda imputada ao ente "perdedor", determinada pela diferença entre os coeficientes original e final (qual seja, 0,5) menos o "ganho 2"; (c) "ganho 2" → redutor da perda imputada ao ente "perdedor" ditado pelas regras de transição; (d) "final" → coeficiente resultante da soma dos itens "devido" e "ganho"; os percentuais indicam participação do coeficiente no total.

Comparadas com as trajetórias de ajuste do cenário base, as novas trajetórias são mais acentuadas, com ganhos e perdas sendo imputados mais rapidamente. Há, inclusive, no final do período de transição, a ultrapassagem dos patamares finais de rateio, com o ente "ganhador" recebendo mais do que lhe competiria na ausência de qualquer ajuste e o ente "perdedor" obtendo menos. Outro aspecto relevante é que o ente "neutro" é igualmente afetado, recebendo primeiro menos, depois mais, do que lhe caberia. Esse comportamento das participações de cada ente no rateio do FPM foi outro motivo para que se multiplicassem as contestações administrativas e judiciais aos coeficientes calculados pelo TCU.

As trajetórias de ajuste inconsistentes geradas pelo art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 1997, exemplificam de modo claro as imperfeições a que está sujeito o processo legislativo na ausência, quando cabíveis, de simulações numéricas que contemplem os cenários relevantes. Outra manifestação desse problema, em assunto correlacionado, foi o atrelamento dos somatórios estaduais dos coeficientes do FPM aos somatórios apurados para 1989, como requerido pelo § 2º do art. 5º da Lei Complementar nº 62, de 1989. De modo também meritório, pretendia-se evitar que a criação de municípios por um estado afetasse os valores devidos aos municípios de outros estados. Como, porém, o efeito "criação de municípios" não foi adequadamente delimitado pela norma competente, não foi possível, na sua operacionalização, separar esse efeito de outras

variáveis, como as mudanças nas taxas de crescimento vegetativo e nos movimentos migratórios.

Conclusão

Há muito o País convive com graves desequilíbrios regionais, com graves consequências para o bem estar do conjunto da população. Apenas na segunda metade do século XX, contudo, essa questão passou a receber maior atenção. Diversas políticas públicas foram concebidas no intuito de diminuir as defasagens observadas. Passados cinquenta anos da introdução das primeiras PDRs, porém, o Estado brasileiro pouco tem a mostrar em termos de resultados concretos.

Os atuais critérios de rateio do FPE são parte desse quadro desanimador. Durante vinte anos, recursos foram partilhados com os estados por meio desse fundo. Como demonstrado, os entes menos ricos e/ou mais populosos receberam tratamento preferencial, mas, ainda assim, as defasagens em termos de desenvolvimento econômico persistem.

A recente decisão do STF coloca na ordem do dia a necessidade de uma ampla reformulação do fundo em questão. As simulações realizadas demonstram que não será fácil formatar critérios que, por si só, contem com ampla aprovação dos governos estaduais. Mantido o sistema de partilha vigente, qualquer mudança implicará perdas para alguns e ganhos para outros. Com certeza, haverá enorme pressão para que a União ofereça algum tipo de compensação aos entes prejudicados, o que tornará o desfecho final dos embates parlamentares ainda mais incerto.

Em qualquer hipótese, algum acordo precisará surgir, pois não parece razoável imaginar que os estados venham a abrir mão de R\$ 53,2 bilhões, em valores correntes, a partir de 1º de janeiro de 2013. Dessa forma, nos debates que se avizinham, seria muito importante aprofundar a discussão sobre como tornar efetivas transferências como o FPE. Evidentemente, a Carta Magna atual, salvo alterações supervenientes, não admite condicionalidades como aquelas introduzidas pelo Ato Complementar nº 40, de 1968. Ainda assim, é preciso evitar que recursos públicos continuem, p. ex., sendo capturados pelas instâncias burocráticas do próprio Estado (Marconi, Arvate, Moura Neto e Palombo, 2009), em vez de contribuir de modo cabal para a dinamização das economias locais.

Este trabalho pretendeu abrir os números do FPE, evidenciar as correlações existentes, as implicações de diferentes simulações e os problemas e riscos envolvidos nos critérios tradicionais de rateio. Trata-se de um primeiro subsídio para a definição dos novos critérios. Agora começa a parte mais difícil.

Bibliografia

AFONSO, J. R. R. (2010). *FPE: rateio sem critério*. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, v. 3. Brasília : Instituto Brasiliense de Direito Público.

GONDIM, J. L. B.; Barreto, F. A.; Carvalho, J. R. (2007). *Condicionantes de Clubes de Convergência no Brasil*. **Estudos Econômicos**, 37(1):71-100.

MARCONI, N.; Arvate, P. R., Moura Neto, J. S.; Palombo, P. E. M. (2009). *Vertical transfers and the appropriation of resources by the bureaucracy: the case of Brazilian state governments*. **Public Choice**, 141(1-2):65-85.

MENDES, M.; Miranda, R. B.; Cosio, F. B. **Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília : Consultoria Legislativa / Senado Federal (Texto para Discussão nº 40).

Ministério da Fazenda (2005). **O que você precisa saber sobre Transferências Constitucionais**. Brasília.

ROCHA. C. A. A. **Rateio do FPE: análise e simulações**. Brasília : Consultoria Legislativa / Senado Federal (Texto para Discussão nº 71).

ZACKESKI, N.; Rodriguez, M. L. O. F. (2007). **Gastos Públicos Federais Regionalizados: exercícios de comparação temporal 1995-1998 e 2002**. Brasília : IPEA (Texto para Discussão nº 1.265).

CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO

LUÍS OTÁVIO BARROSO DA GRAÇA
Consultor de Orçamentos do Senado Federal.

1. Introdução

O sistema brasileiro de planejamento e de orçamento desenhado pela Constituição é estruturado sobre três leis: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (lei orçamentária anual, LOA). O PPA, em linhas gerais, estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, no que toca às suas despesas³⁵⁴, para o período de quatro anos que vai, no caso da União, do início do segundo ano do mandato presidencial até o fim do primeiro ano do mandato presidencial subsequente³⁵⁵. O PPA constitui-se, dessa forma, em um instrumento de planejamento de médio prazo informado pelo princípio da continuidade administrativa, posto que, mesmo com a mudança do titular da Presidência da República, vige ainda por um ano. Por meio dele, é, em tese³⁵⁶, possível verificar como determinada administração pretende pautar suas políticas públicas: por exemplo, se vai priorizar investimentos em infraestrutura ou se vai canalizar recursos para promover o avanço educacional. As diretrizes, objetivos e metas constantes do PPA devem, ano após ano, traduzir-se em dispêndios que permitam dar concretude às políticas de habitação, de saúde, de educação, de previdência, de transportes, etc. Isso ocorre por meio do orçamento anual, em que são estimadas as receitas a serem arrecadadas no exercício financeiro seguinte e, com base nelas, fixadas as despesas para o mesmo exercício. A lei de diretrizes orçamentárias (LDO), finalmente, deve orientar a elaboração do orçamento anual e estipular as metas e as prioridades da administração pública a serem nele, orçamento, observadas³⁵⁷.

Essas três leis são de iniciativa do Poder Executivo. Seu trâmite, no Congresso Nacional, ocupa boa parte do tempo dos deputados e senadores que compõem a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Os trabalhos relativos ao processo legislativo de sua elaboração são disciplinados, atualmente, pela resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, (resolução nº 1/2006-CN). Trata-se de típica norma interna, disciplinando procedimentos para, dentre outras coisas, apresentação de emendas, confecção de relatórios e votação. Seus dispositivos, como os de qualquer norma que fixe procedimentos, visam a dar racionalidade e estabilidade ao processo de elaboração das peças orçamentárias, permitindo aos atores envolvidos a adoção de estratégias tendentes a maximizar o resultado por eles desejado. A desobediência a dispositivos de normas internas pode alterar de forma inesperada um processo que caminhe em certa direção, levando a resultados diferentes daqueles que seriam obtidos pela via normal. Esse tipo de situação é comum no âmbito das decisões internas que moldam o processo de elaboração legislativa e é muitas vezes justificado pelo fato de ocorrer em uma instância decisória equivalente à que produziu o regulamento. Tomando como exemplo o caso do processo legislativo orçamentário, é possível que se argumente que decisões tomadas no plenário do Congresso Nacional em desconformidade com o

³⁵⁴ Constituição, art. 165, § 1º.

³⁵⁵ Ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT), art. 35, § 2º, I.

³⁵⁶ Dizemos “em tese” porque o PPA ainda não conseguiu ser, de fato, uma peça de planejamento. As informações dele constantes são por demais detalhadas, o que leva ao questionamento de seu real significado, sobretudo quando se pensa que algumas dessas informações dizem respeito a previsões de despesas para dali a quatro anos. Parte das dificuldades associadas ao planejamento da administração pública por meio do PPA reside na ausência de marco normativo para dizer quais dados devem nele constar, como esses dados devem ser explicitados e como devem ser produzidos. Sobre esse assunto, ver GIACOMONI, James. *Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar*. Revista de Administração Pública, v. 38, n. 1, jan./fev., 2004, pp.79-91.

³⁵⁷ Constituição, art. 165, § 2º.

regimento comum³⁵⁸ não manchem o processo, dado que o mesmo plenário é o fórum em que se definem os dispositivos do regimento. Na hipótese de eventual prejuízo de tentar garantir seus interesses por meio do Poder Judiciário, é provável que nem mesmo o argumento de igualdade de instância decisória fosse necessário para afastar a pretensão do autor da ação: bastaria a alegação da teoria dos atos *interna corporis* para que o estado-juiz se abstinhasse de apreciar a matéria.

Quaisquer dos argumentos, seja o da igualdade de instância decisória, seja o dos atos *interna corporis*, não podem prevalecer num estado democrático de direito. O recurso ao primeiro não leva em conta o fato de que os atores sociais têm direito à observância das regras do jogo e de que a permissão a alterações casuísticas pode levar à mudança dos resultados esperados, com inequívocos prejuízos para os que tinham legítimas expectativas. O apego ao segundo argumento, dos atos *interna corporis*, desprovê os participantes do jogo político de meios pelos quais possam defender a concretização dessas expectativas, o que pode afetar sensivelmente os direitos de minorias.

O presente trabalho defende a necessidade de que as regras aplicáveis ao âmbito de casas legislativas sejam observadas pela generalidade dos processos de produção de normas e, em particular, pelo processo de elaboração das leis de planejamento e de orçamento público. Não é por outro motivo, aliás, que a Constituição veda explicitamente que a lei orçamentária anual contenha “dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”, com apenas algumas exceções que dizem respeito à “autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito”³⁵⁹. O propósito, nesse caso, é evitar que um tipo especial de processo legislativo, o de produção do orçamento anual, marcado pela celeridade e pela simplificação dos trâmites, seja utilizado para a elaboração de normas que devem passar por outro tipo de discussão. Imagine-se, por absurdo, que determinada liderança com poder de agenda tivesse interesse na aceleração do processo tendente a aprovar um novo código de processo civil³⁶⁰. Caso não houvesse vedação explícita, e mantido o entendimento de que atos *interna corporis* são infensos ao questionamento judicial, essa liderança poderia fazer tramitar e submeter à sanção do Presidente da República, em cerca de quatro meses³⁶¹, junto com o projeto de lei orçamentária anual, todo um novo regramento de direito processual³⁶². A esse respeito, aliás, interessante é a observação de Silva sobre eventos históricos:

³⁵⁸ O trâmite de matérias no Congresso Nacional (deputados e senadores reunidos numa mesma sessão) é regulado pelo regimento comum, Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970, com alterações posteriores. A mencionada Resolução nº 1/2006-CN é parte integrante do Regimento Comum.

³⁵⁹ Constituição, art. 165, § 8º.

³⁶⁰ A propósito, tramita, no Senado Federal, adiantado projeto de Código de Processo Civil (Projeto de Lei do Senado nº 166, de 2010).

³⁶¹ O projeto da LOA deve ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até 31 de agosto, devendo ser devolvido para sanção até 22 de dezembro do mesmo ano (ADCT, art. 35, § 2º, III, combinado com o art. 57 da Constituição).

³⁶² Não de forma tão absurda e certamente sujeito a maiores discussões, vários dispositivos que deveriam fazer parte de uma lei complementar de finanças públicas, a teor do que dispõem os arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição são, ano após ano, insculpidos na lei de diretrizes orçamentárias, submetida, tal qual o orçamento anual, a rito especial de tramitação legislativa, marcado pela celeridade (recebimento do projeto de lei, enviado pelo Poder Executivo, até de 15 de abril, e devolução para sanção até 17 de julho do mesmo ano, na inteligência do art. 35, § 2º, II, do ADCT, e do art. 57 da Constituição).

O inverso, igualmente reprovável, mas por outros motivos, também pode ocorrer. Ou seja, pode acontecer de processo legislativo comum, por exemplo, aprovar dotações orçamentárias. Nesse sentido, verifique-se a redação do art. 339 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503, de 1997): “Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial no valor de R\$ 264.954,00 (duzentos e sessenta e quatro mil, novecentos e cinquenta e quatro reais), em favor do ministério ou órgão a que couber a coordenação máxima do Sistema Nacional

A regra da exclusividade tem uma grande significação no direito orçamentário brasileiro e sua história entre nós está intimamente ligada às famosas *caudas orçamentárias* da Primeira República. Dando lugar aos orçamentos “rabilongos”, na pitoresca definição de Ruy Barbosa, decorriam essas caudas da inserção, na lei de meios, então bipartida em lei da receita e da despesa, de dispositivos inteiramente estranhos à matéria orçamentária. **Chegou-se a alterar, por meio de dispositivo incluído na lei orçamentária, o processo de ação de desquite.** Uma vasta e desconexa legislação, votada à sombra do orçamento, obrigou mesmo o governo a publicar uma *Consolidação das Disposições Orçamentárias de Caráter Permanente*. O abuso foi eliminado pela Reforma Constitucional de 1926, por força de regra, reproduzida nas futuras Constituições brasileiras, inclusive na atual [referência à Constituição de 1946] (artigo 73, § 1º), de que “a lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição: I) a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita; II) a aplicação do saldo e o modo de cobrir o déficit”³⁶³. (Itálico no original; negrito nosso).

Na próxima seção deste trabalho, serão tecidas considerações acerca do controle jurisdicional sobre os procedimentos internos do Poder Legislativo. Em seguida, essas considerações serão direcionadas para as especificidades do processo legislativo por meio do qual é produzido o orçamento anual.

2. Controle jurisdicional do processo legislativo

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) revela a resistência dessa corte em examinar questões atinentes ao processo legislativo. A não ser que o problema esteja relacionado às normas procedimentais³⁶⁴ constantes da Constituição ou à violação de direitos constitucionais subjetivos, invoca-se a noção de **atos interna corporis** para afastar o conhecimento da matéria. De fato, em agravo regimental interposto contra decisão proferida em sede de mandado de segurança (MS), informou o tribunal, na ementa, que “A interpretação e a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados constituem matéria *interna corporis*, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário”³⁶⁵. Por outro lado, em liminar deferida também em mandado de segurança, por meio do qual um grupo de deputados buscava acesso ao plenário do Senado, por ocasião da sessão em que se decidiria a perda de mandato do presidente daquela casa, assim se manifestou o Ministro Ricardo Lewandowski: “Não se trata simplesmente de analisar a adequação de certos dispositivos do Regimento Interno daquela Casa legislativa a uma

de Trânsito, para atender as despesas decorrentes da implantação deste Código.” Se uma norma comum não deve se sujeitar ao processo legislativo orçamentário em face da nota de celeridade deste, uma norma de cunho orçamentário só pode tramitar de acordo com processo especial em razão da especificidade da matéria. Não por outro motivo, a Constituição, em seu art. 166, § 1º, prescreve que matéria orçamentária, no Congresso Nacional, seja obrigatoriamente examinada por “comissão mista permanente de Senadores e Deputados” (isto é, pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização).

³⁶³ SILVA, Sebastião de Sant’Anna e. *Os princípios orçamentários*. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública, 1954, p. 32.

³⁶⁴ Nesse trabalho, invoca-se a noção, atribuída a Elio Fazzalari, de processo como um procedimento marcado pelo contraditório. Nessa concepção, todo processo é espécie do gênero procedimento, sendo este nada mais que uma sucessão de atos, normativa e logicamente conectados, tendentes a gerar um provimento estatal (administrativo, legislativo ou judicial) (cf. BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. *O controle jurisdicional do processo legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 59-63).

³⁶⁵ MS nº 26.062, relator Ministro Gilmar Mendes.

determinada situação de fato, mas de verificar se eles, tal como alegado, restringem um direito de matiz constitucional dos impetrantes³⁶⁶.

Os fundamentos sobre os quais se assentam a posição do STF têm a ver, sobretudo, com o resguardo do princípio da **separação dos poderes**, mais especificamente com a **distinção entre questões políticas e jurídicas**. Aquelas relacionam-se às decisões que devem ser tomadas por agentes públicos de acordo com juízo de discricionariedade em relação a diversas alternativas possíveis. São exemplos de questões políticas, assim, a fixação do valor do salário-mínimo, a definição de metas para a educação pública, a escolha de equipamentos a serem adquiridos pelas Forças Armadas. Questões jurídicas, por seu turno, têm a ver com a apreciação de normas e com sua aplicação ao caso concreto. Tipicamente, são questões jurídicas a verificação de responsabilidade criminal, a atribuição da guarda de uma criança a alguém, a fixação de quantia a ser paga por um empregador quando de uma demissão arbitrária³⁶⁷. De acordo com a jurisprudência mais tradicional, a intervenção do Judiciário no Legislativo seria indesejada porque confundiria as duas questões, adentrando seara de exclusiva competência de atores políticos.

Em objeção a esse posicionamento, cumpre salientar dois aspectos. Em primeiro lugar, o exame da aplicação, pelas casas legislativas, de seus regimentos não se configura como questão de natureza política, mas como questão jurídica. Em segundo lugar, **a opção do Judiciário por não se imiscuir em assuntos que dizem respeito à organização interna de órgãos legiferantes, longe de garantir a força do Legislativo, pode mesmo contribuir para enfraquecê-lo**. Sobre a natureza das normas regimentais, diz Macedo que elas “integram o ordenamento jurídico na medida em que estão vinculadas diretamente à Constituição, sendo, portanto, normas primárias, de emanção obrigatória e sujeitas a controle de constitucionalidade³⁶⁸”. De fato, quando o que se averigua é a pertinência ou não da aplicação de certo dispositivo de um regimento legislativo ao processo de elaboração de uma norma, não se está aferindo se o processo deve caminhar dessa ou daquela maneira (isso sim é uma decisão política), mas se determinada situação subsume-se a um comando previamente estabelecido. Se “A função do direito consiste em estabilizar expectativas congruentes de comportamento³⁶⁹”, é exatamente diante disso que se encontra um tribunal quando chamado a decidir sobre uma questão interna: um parlamentar que se encontre frustrado pela não observância de uma norma regimental tem o direito de que sua expectativa seja concretizada. No que toca à abstenção do Judiciário fundada no princípio de separação de poderes, Bernardes Júnior salienta que

Trata-se, a toda evidência, de perspectiva totalmente distorcida, porquanto a ideia-força do aludido princípio consiste na imposição de limites ao poder. É precisamente isso o que não ocorre quando o Judiciário se demite de sua função constitucional de zelar pela regularidade do procedimento de elaboração legislativa, cujo transcurso então se dá ao sabor do jogo político – aqui desenvolvido sem a garantia da observância das regras que o presidem. Desse modo, **a pretexto de**

³⁶⁶ MS nº 26.900, relator Ministro Eros Grau.

³⁶⁷ “Na política, vigoram a soberania popular e o princípio majoritário. O domínio da vontade. No direito, vigora o primado da lei (the rule of Law) e do respeito aos direitos fundamentais. O domínio da razão.” (BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, democracia e supremacia judicial*: direito e política no Brasil contemporâneo. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 12, n. 96, fev./mai., 2010, p. 14).

³⁶⁸ MACEDO, Cristiane Branco. *A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no estado democrático de direito*. UnB, dissertação de mestrado, 2007, p. 90.

³⁶⁹ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. Op. cit., p. 143.

se preservar a autonomia do Parlamento, chega-se a um resultado oposto, pois se expõe o processo de produção das leis a manobras políticas realizadas à margem dos procedimentos jurídicos válidos, dando ensejo à manipulação do processo político pelas maiorias eventuais³⁷⁰. (Grifo nosso).

O problema da observância de normas processuais previamente estipuladas é essencial para a consecução de objetivos legitimamente esperados. **Um jogo pode ter um resultado, conforme as regras sejam de uma forma, e outro completamente diferente, conforme as regras sejam outras (ou conforme as regras originais sejam desrespeitadas)**. Não por outro motivo, Bernardes Júnior assevera que “forma [processo, procedimento] e matéria condicionam-se reciprocamente”³⁷¹. Shepsle e Bonchek, tratando de métodos para se proceder a uma eleição, desenvolvem um exercício³⁷², atribuído a Joseph Malkevitch, em que um grupo de cinquenta e cinco pessoas deve escolher suas preferências entre as alternativas *a, b, c, d* ou *e*. Seis formas de se agregarem essas preferências (ou de se conduzir uma votação para a escolha de apenas uma das alternativas) são aplicadas, cada uma delas levando a resultados distintos: num método, a alternativa *a* é a escolhida; noutro, a *b*; num terceiro, a alternativa eleita é a *c*; numa quarta forma de se agregarem as preferências, a vencedora é a alternativa *d*; numa quinta, a *e*; finalmente, um sexto procedimento leva a um empate entre *d* e *e*. A conclusão dos autores é óbvia: “Devemos concluir que regras de agregação de preferências importam, e às vezes (como no exemplo) importam muito. É evidente nesse exemplo que quem decide a forma de agregação das preferências [ou de eleição de uma alternativa] determina, final e decisivamente, o resultado último”³⁷³.

Dois episódios ocorridos no Legislativo federal exprimem de modo claro esse problema. Um diz respeito ao processo de elaboração da atual Constituição. Outro relaciona-se à reforma da previdência levada a cabo em meados dos anos 90. No primeiro caso, afirma Gomes que “o tempo dispensado aos trabalhos constituintes, o tamanho e aspectos substantivos da Constituição de 1988 foram fortemente influenciados pela maneira como a organização dos trabalhos legislativos e do processo de votação foi estruturada pelos dois Regimentos Internos elaborados”³⁷⁴. A autora lembra que, antes do início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, sondagem realizada entre os parlamentares mostrou que a preferência da maioria recaía sobre a elaboração de uma carta concisa e sobre a adoção do parlamentarismo e do voto distrital³⁷⁵. Desnecessário dizer que os resultados, nesses pontos, foram totalmente diferentes. No caso da reforma da previdência empreendida por meio da proposta de emenda à Constituição (PEC) nº 33-A, de 1995, conta Bernardes Júnior que, utilizando-se das normas então vigentes, a oposição conseguia retardar a votação e, dessa forma, impor à maioria a negociação de diversas questões. Incomodada com a situação, a base governista alterou o regimento, de forma a retirar do grupo contrário as ferramentas de que se valia. Dessa maneira, a

³⁷⁰ Ibidem, p. 127.

³⁷¹ Ibidem, p. 112.

³⁷² SHEPSLE, Kenneth A. & BONCHEK, Mark S. *Analyzing politics: rationality, behavior and institutions*. New York: W. W. Norton & Company, Inc, 1997, pp. 167-172.

³⁷³ “So we must conclude that the rules of preference aggregation matter, and sometimes (as in this example) they matter a lot. It is evident in this example that whoever chooses the method of counting noses determines, finally and decisively, the final outcome.” (Ibidem, p. 170-172. Tradução nossa).

³⁷⁴ GOMES, Sandra. *O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006, p. 195.

³⁷⁵ Cf. ibidem, pp. 193-194.

maioria logrou uma reforma da previdência mais próxima aos moldes de interesse do governo³⁷⁶.

A partir dessas considerações, pode-se dizer que **a observação das normas constantes de regimentos de casas legislativas constitui-se em importante fator de legitimidade do processo de elaboração de leis**. A atividade legiferante é pautada, não resta dúvida, pela lógica da maioria, mas isso não significa dizer que a minoria deva ser apartada das discussões. As representações democráticas devem ser espaços de debates públicos em que todos tenham voz. As condições de participação de diferentes grupos, inclusive minoritários, no parlamento, devem ser mantidas como núcleo de resistência a uma tendência à uniformização das sociedades, uniformização esta informada ou pela mera adesão, sem maiores discussões, a comportamentos impostos ou pela segregação dos diferentes³⁷⁷. Essas condições são dadas pela manutenção e respeito a regras de discussão democraticamente postas, constituindo-se, então, em verdadeiras garantias para a legitimação de uma legalidade que vinculará a todos. Ao revés, a desconsideração de normas processuais tem o condão de reforçar a maioria, em detrimento do princípio democrático³⁷⁸. Nesse diapasão, Macedo diz que “No modelo de democracia discursiva [fundada em Habermas], a legitimidade na formação racional e democrática da vontade política assenta-se no atendimento aos *exigentes pressupostos comunicativos* e no **procedimento discursivo que assegure a negociação justa, com a inclusão de todos os envolvidos**”³⁷⁹ (itálico no original; negrito nosso). Dessa forma, a intervenção judicial no processo legislativo mostra-se como reserva à qual podem recorrer grupos minoritários de sorte a preservar seu direito à participação na modelagem do arcabouço jurídico, emprestando a ele, por isso mesmo, legitimidade. Essa conclusão é acompanhada por Meirelles, para quem “*O processo legislativo [...] tornou-se passível de controle judicial para resguardo da legalidade de sua tramitação e legitimidade da elaboração da lei*”³⁸⁰. (Grifo no original).

³⁷⁶ Cf. BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. Op. cit., p. 88-96.

³⁷⁷ Essas considerações baseiam-se na distinção estabelecida por Hannah Arendt entres esferas pública e privada. Arendt trata a sociedade moderna não como resultado da organização política, mas como fruto da premência da satisfação em massa das necessidades, carências, humanas. E, sendo essas necessidades atendidas fundamentalmente pelas atividades desenvolvidas no seio familiar, não é de se estranhar que a autora definisse tal sociedade como “o conjunto de famílias economicamente organizadas de modo a constituírem o fac-símile de uma única família sobre-humana” (ARENDDT, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 38.). A moderna sociedade, então, não seria uma arena política, um espaço público, no sentido observado na *polis* grega, mas, antes de tudo, a ascensão do espaço privado representado pela casa. Nesse sentido, Arendt (ibidem, p. 33) esclarece que, “segundo o pensamento grego, a capacidade humana de organização política não apenas difere mas é diretamente oposta a essa associação natural cujo centro é constituído pela casa (*oikia*) e pela família” (itálico no original). Da ascensão do espaço privado resulta a indelével dificuldade em separar as esferas pública e privada. Tal dificuldade, contudo, na perspectiva arendtiana, não diz respeito propriamente a práticas personalistas ou patrimonialistas, tão comumente observadas em nossa realidade. Diz respeito, antes, à falta de ação, à falta de atividade política, à falta da condição humana correspondente à pluralidade. O espaço público, em sua origem grega, caracterizava-se por ser um espaço de liberdade, um local no qual poderia fluir a palavra, o discurso. O espaço privado, ao contrário, a vida no lar, em família, era um lugar no qual “o chefe da casa imperava com poderes incontestes e despóticos” (ibidem, p. 36). O crescimento desse espaço, então, na forma da sociedade moderna, levou à substituição da ação pelo comportamento uniforme, ou seja, pela submissão indiscutível de todos os membros dessa sociedade a uma autoridade.

³⁷⁸ O princípio democrático pode ser entendido como “a exigência de que a lei expresse a integração das diversas forças políticas com assento no Parlamento.” (BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. Op. cit., p. 72).

³⁷⁹ MACEDO, Cristiano Branco. Op. cit., p. 76.

³⁸⁰ E isso não apenas no que toca ao controle de procedimentos que encontrem guarida expressa na Constituição, mas também em relação aos constantes dos regimentos internos. Continua o mencionado jurista: “Deparando infringência à Constituição, à lei ou ao regimento, compete ao Judiciário *anular* a deliberação

De tudo o que se disse até aqui, sobre o necessário respeito aos regimentos das casas legiferantes como forma de se resguardar o atendimento do princípio democrático (princípio esse, indubitavelmente, de estatura constitucional), infere-se que normas de processo legislativo constituem-se em um desdobramento da Constituição. “Em razão disso, costuma-se dizer que tais disposições são materialmente constitucionais, integrando o chamado **bloco de constitucionalidade**”³⁸¹. (Grifo nosso). Essa expressão “denota tudo o que se erige em parâmetro de constitucionalidade, para além do texto constitucional”³⁸². Essa concepção corrobora o entendimento de que a jurisdição constitucional deva se estender para a defesa do processo legislativo nos moldes estabelecidos nos regimentos internos³⁸³, uma vez que, com o desenvolvimento, sobretudo no século XX, do estado constitucional de direito, a responsabilidade pela defesa de parâmetros de constitucionalidade foi atribuída ao Judiciário, notadamente a cortes supremas³⁸⁴.

3. Controle jurisdicional do processo legislativo orçamentário

O processo legislativo orçamentário, como o próprio nome já informa, é uma espécie do gênero processo legislativo. Dessa forma, tudo que se disse a respeito da possibilidade de fiscalização dos atos legiferantes pelo Poder Judiciário aplica-se a ele. Nada obstante, algumas particularidades devem ser apontadas no que tange a esse processo de natureza especial. Nesse sentido, a seção será dividida em duas partes. Na primeira, serão feitas considerações a respeito do processo de apreciação da lei orçamentária anual. Não serão abordados aspectos atinentes à elaboração do plano plurianual (PPA), da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) ou dos créditos adicionais³⁸⁵. E isso porque, em primeiro lugar, a lei orçamentária, dentre as mencionadas peças, é a que mais atrai a atenção e os esforços dos parlamentares. Em segundo lugar, porque as peculiaridades a ela atinentes são bastante representativas do que se passa, *mutatis mutandis*, com as demais espécies

ilegal do Legislativo, para que outra se produza em forma legal” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 654. Grifo no original).

³⁸¹ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. Op. cit., p. 85.

³⁸² Idem.

³⁸³ Na mesma linha, Macedo defende que “O parâmetro do controle [de constitucionalidade], assim, poderia estender-se para além do texto constitucional, e abrangeria um bloco de constitucionalidade mais amplo, no qual se inserem as regras regimentais e a sua interpretação legislativa” (MACEDO, Cristiane Branco. Op. cit., p. 70).

³⁸⁴ Oportuno, aqui, é o magistério de Barroso: “O Estado constitucional de direito se consolida, na Europa continental, a partir do final da II Guerra Mundial. Até então, vigorava um modelo identificado, por vezes, como Estado legislativo de direito. Nele, a Constituição era compreendida, essencialmente, como um documento político, cujas normas não eram aplicáveis diretamente, ficando na dependência de desenvolvimento pelo legislador ou pelo administrador. Tampouco existia o controle de constitucionalidade das leis pelo Judiciário – ou, onde existia, era tímido e pouco relevante. Nesse ambiente, vigorava a centralidade da lei e a supremacia do parlamento. No Estado constitucional de direito, a Constituição passa a valer como norma jurídica. A partir daí, ela não apenas disciplina o modo de produção das leis e atos normativos, como estabelece determinados limites para o seu conteúdo, além de impor deveres de atuação ao Estado. Nesse novo modelo, vigora a centralidade da Constituição e a supremacia judicial, como tal entendida a primazia de um tribunal constitucional ou suprema corte na interpretação final e vinculante das normas constitucionais” (BARROSO, Luís Roberto. Op. cit., p. 4).

³⁸⁵ Os créditos adicionais são meios pelos quais se promovem retificações no orçamento após este virar lei. Na dicção do art. 40 da Lei nº 4.320, de 1964, são “autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”. Podem ser suplementares, especiais ou extraordinários. Os suplementares destinam-se ao reforço de dotação orçamentária (Lei nº 4.320, art. 41, I); os especiais, a despesas para as quais, no orçamento vigente, não haja dotação específica (Lei nº 4.320, art. 41, II); os extraordinários, finalmente, a “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” (Constituição, art. 167, § 3º).

normativas de cunho orçamentário. Na segunda parte, por fim, serão feitas considerações sobre o controle de constitucionalidade de créditos extraordinários.

3.1. Aspectos relacionados à tramitação do orçamento anual

3.1.1. Prazos

O trâmite legislativo da lei orçamentária anual (LOA) inicia-se com o envio de seu projeto ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo. O exame, pelos parlamentares, dá-se, inicialmente, segundo dicção constitucional, por comissão mista permanente de Senadores e Deputados. Trata-se da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), fórum perante o qual são apresentadas as emendas ao projeto. Ao final do exame empreendido na CMO, o projeto é votado no plenário do Congresso Nacional. O projeto de lei aprovado, chamado de autógrafo, é então submetido à sanção do Presidente da República. Tudo isso encontra-se previsto no art. 166 da Constituição e no art. 35, § 2º, II, do ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT).

Uma das notas de diferenciação da LOA para outras leis é, sem dúvida, a da celeridade da tramitação, que vai de 31 de agosto a 22 de dezembro do mesmo ano, prazo fixado pelo mesmo art. 35, § 2º, II, do ADCT, combinado com o art. 57 da Constituição. Trata-se de lapso temporal bastante exíguo, ainda mais se for levada em conta a miríade de interesses que circundam a aprovação de lei de meios. Desde logo, então, um problema se coloca: **o atropelamento de prazos estabelecidos em regimento para a execução dos atos legislativos daria ensejo a eventual controle judicial?**

A Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, (Resolução nº 1/2006-CN), principal norma a disciplinar o processo legislativo orçamentário, estabelece, no art. 82, uma série de prazos a serem observados para a execução de cada ato do processo. Por exemplo,

Art. 82. Na tramitação do projeto serão observados os seguintes prazos:

I – até 5 (cinco) dias para publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento do projeto;

II – até 30 (trinta) dias para a realização de audiências públicas, a partir do término do prazo definido no inciso I;

III – até 15 (quinze) dias para apresentação de emendas à receita e de renúncia de receitas ao projeto, a partir do prazo definido no inciso I;

IV – até 3 (três) dias para publicação e distribuição de avulsos das emendas à receita e de renúncia de receitas, a partir do prazo definido no inciso III;

V – até 20 (vinte) dias para apresentação, publicação e distribuição do Relatório da Receita, a partir do prazo definido no inciso III;

VI – até 3 (três) dias para votação do Relatório da Receita e suas emendas, a partir do prazo definido no inciso V.

Observe-se que, talvez já tendo em conta a eventual necessidade de acelerar o trâmite, os lapsos temporais são estabelecidos na forma “até tantos dias a partir de tal marco”. À primeira vista, então, pode parecer que, no limite, todos os atos processuais poderiam ser produzidos no exato instante em que se verifica a ocorrência do marco referido. Por exemplo, passados cinco dias do recebimento do projeto da LOA, poder-se-ia fixar

apenas um dia para a apresentação de emendas à receita³⁸⁶. Ou, findo o prazo para apresentação de emendas, também um único dia para “apresentação, publicação e distribuição do Relatório da Receita”³⁸⁷ e, passo seguinte, imediata votação³⁸⁸. Da leitura fria da norma, nenhum óbice haveria de se opor a essa interpretação. Ocorre que o processo deve ser **útil**, significando dizer que deve permitir aos que dele se servem a utilização de seus instrumentos para a melhor realização possível dos trabalhos tendentes a produzir o resultado final almejado. Associado a isso, há a necessidade de que se respeite o princípio da **publicidade**, dando a todos os interessados, não somente aos parlamentares, a oportunidade de conhecer os rumos que tomam as discussões. Nada disso, por óbvio, é observado se os prazos fixados para a tramitação do projeto da LOA são por demais reduzidos, ainda que com, num primeiro exame, amparo regimental. De fato, não se deve imaginar que seja possível ao relator responsável pelo exame da estimativa da receita que consiga processar todas as emendas recebidas, estudá-las à luz da proposta encaminhada pelo Executivo e divulgar seu relatório em apenas um dia. Igualmente, não se deve imaginar ser possível aos interessados (parlamentares, técnicos, jornalistas, cidadãos em geral) analisar as informações constantes do relatório antes da votação na hipótese de esta se dar imediatamente após sua divulgação. Caso se proceda dessa forma, estar-se-á retirando do processo sua utilidade, vez que provocará a elaboração de um trabalho mal produzido, e desrespeitando a necessidade de que qualquer pessoa possa conhecer o que está sendo feito. Conclui-se, então, que dois vetores em sentidos opostos atuam sobre o processo legislativo orçamentário: por um lado, ele deve ser rápido; por outro, nem tanto a ponto de inviabilizar uma apreciação ao menos razoável da matéria.

Nesse ponto, volta-se à pergunta: o atropelamento de prazos estabelecidos em regimento para a execução dos atos legislativos daria ensejo a eventual controle judicial? Essa pergunta torna-se ainda mais relevante quando se nota que a celeridade inerente ao processo de tramitação da LOA tem sede constitucional. Dessa forma, poder-se-ia arguir que eventual pleito propugnando a observação de prazos processuais mais elásticos não seria merecedor de acolhida. Esse entendimento, porém, não pode prosperar, já que a rapidez requerida não afasta a exigência de que os trabalhos sejam bem conduzidos, respeitando a utilidade do processo e a publicidade. O norte que deve informar as discussões nessa seara é o do equilíbrio entre a celeridade do processo legislativo orçamentário e a preservação, em última análise, do princípio democrático. Dessa forma, **possível seria a intromissão do Judiciário para determinar ao Legislativo o respeito a prazos mínimos de tramitação.**

Ainda sobre o mesmo tema, mas em sentido diametralmente oposto, cabe perguntar se seria **possível a provocação ao Judiciário para respeito aos prazos regimentais no caso de se verificar dilação.** Diante dos argumentos já apresentados, a conclusão, em tese, é a de caber sim o recurso à intervenção do estado-juiz. Nesse caso, em particular, a exigência constitucional de rapidez e a adequação do procedimento aos dispositivos regimentais estariam de mãos dadas. Ainda em favor desse entendimento, exame mais arguto da situação revelaria, aliás, que o atraso na ultimateção de certos atos acabaria por gerar o indesejado atropelamento de prazos adiante exigidos, em prejuízo, como já se disse, de todo o processo.

³⁸⁶ Resolução nº 1/2006-CN, art. 82, inciso III, combinado com inciso I.

³⁸⁷ Resolução nº 1/2006-CN, art. 82, inciso V, combinado com inciso III.

³⁸⁸ Resolução nº 1/2006-CN, art. 82, inciso VI, combinado com inciso V.

Além do problema dos prazos, duas outras questões são particularmente sensíveis no que toca à observância das normas regimentais. Uma diz respeito às alterações procedidas pelos relatores³⁸⁹, notadamente o relator-geral. A outra está relacionada à admissibilidade das emendas ao projeto da LOA.

3.1.2. Alterações procedidas pelos relatores

De acordo com o art. 144 da Resolução nº 1/2006-CN:

Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:

I – corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;

II – recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;

III – atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do *caput* e nos Pareceres Preliminares.

A limitação de que trata o dispositivo transcrito tem o propósito de **restringir o papel de figuras centrais na tramitação da LOA**. De fato, aos relatores é atribuída a função de, segundo algumas balizas, atender às emendas dos parlamentares de acordo com os recursos disponibilizados. Nesse sentido, os relatores, sobretudo o geral, concentram uma importante ferramenta de atuação no processo, permitindo-lhes distribuir os recursos, na sua margem de discricionariedade, de acordo com os seus interesses.

Nesse ponto, cabe um comentário. A referência aos “interesses” dos relatores não encerra qualquer crítica à sua atuação. É natural que os agentes políticos busquem atender aos seus interesses, os quais, ao menos em tese, refletem as preferências de seus eleitores. No caso particular da distribuição de recursos financeiros, pressupõe-se que, dada a receita disponível, quanto maior o nível de gasto público, maior deve ser a sensação de bem-estar percebida pelos beneficiários³⁹⁰. Esse aumento de bem-estar tende a gerar maior probabilidade de sucesso eleitoral para um agente político associado à viabilização do gasto. Dessa forma, nada mais razoável do que esperar que parlamentares aos quais é dada a oportunidade tentem agir de acordo com seu “interesse” no momento da distribuição de recursos orçamentários.

O mencionado art. 144 prevê hipóteses bastante restritas para a apresentação de emendas pelos relatores. Se já sem essa limitação a titularidade da relatoria mostra-se interessante, mais ainda seria na eventualidade de ela não existir. Nesse caso, imaginando um cenário extremo, poderia ocorrer de os relatores apropriarem-se de quase todos os

³⁸⁹ A relatoria do projeto da LOA é atribuída a doze parlamentares: um relator-geral; um relator da receita; dez relatores setoriais, um para cada uma das áreas temáticas nas quais a matéria atinente à fixação da despesa é dividida. Ao relator-geral, dentre outras atribuições, compete a consolidação dos trabalhos para a votação do projeto no plenário do Congresso Nacional.

³⁹⁰ Essa conclusão é dada pelo problema do fundo comum: os diversos grupos tentam maximizar benefícios a eles destinados ao passo em que tentam dispersar os custos suportados. Para uma abordagem analítica do problema, ver PERSON, Torsten & TABELLINI, Guido. *Political economics: explaining economic policy*. Cambridge: The MIT Press, 2000.

valores disponíveis para distribuição entre as emendas. Esse comportamento seria até lógico, mas pouco desejável do ponto de vista da sociedade como um todo.

Situação idêntica à da inexistência do art. 144, com os mesmos efeitos indesejados, seria observada na hipótese de desconsideração da rígida moldura lá estabelecida. Nesse caso, por tudo o que já se expôs, **cabível seria a intervenção judicial**, de sorte a fazer valer regra que pretende tornar a distribuição dos recursos orçamentários mais democrática. Essa intervenção, aliás, poderia fundar-se, no particular, em dispositivo constitucional segundo o qual o orçamento, dentre outras funções, deve buscar a redução das desigualdades inter-regionais³⁹¹. De fato, a distribuição mais equânime (ou, ainda, mais favorável a regiões carentes) de recursos públicos pode gerar um nível de bem-estar social maior que aquele que seria observado no caso de a partilha das verbas ser mais concentrada³⁹².

3.1.3. Admissibilidade das emendas

A propósito da admissibilidade das emendas apresentadas ao projeto do orçamento anual, informa o art. 146 da Resolução nº 1/2006-CN que “A emenda à proposição em tramitação na CMO, que contrariar norma constitucional, legal ou regimental, será inadmitida [...]”. Uma emenda apresentada à proposta de LOA pode ser rejeitada pelo entendimento de não ser ela meritória. Isso pode ocorrer pelos mais diversos motivos: por ser a despesa pretendida inútil; ou por não apresentar interesse social; ou, ainda, por concorrer com outra que mereça maior atenção. Não importa o motivo, o fato é que uma emenda só é rejeitada por meio da apreciação do seu conteúdo. **Uma emenda inadmitida, ao revés, não chega a ter seu mérito apreciado.** Da mesma forma que

³⁹¹ Constituição, art. 165, § 7º.

³⁹² Sobre o problema da distribuição de recursos orçamentários tendo por objetivo a diminuição das desigualdades inter-regionais, assim se manifestou este autor quando da elaboração de monografia sobre o orçamento impositivo:

“Outro aspecto ligado à discussão sobre o tipo de orçamento [autorizativo ou impositivo] relaciona-se à redução das desigualdades entre as regiões. A Constituição, no § 7º de seu art. 165, informa que os orçamentos fiscal e de investimento das estatais ‘terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional’. O orçamento anual, entretanto, pelo menos no que diz respeito à sua fase de preparação, não permite que seja visualizada a preocupação com a diminuição das desigualdades. De fato, na proposta de lei orçamentária para 2003 e na lei propriamente dita, apenas 15% e 16%, respectivamente, das despesas não alocadas ao refinanciamento e ao serviço da dívida receberam destinação para algum estado ou para alguma região.

A regionalização dos gastos só ocorre, de fato, quando da fase de execução. Nesse caso, tal se dá [...] com certa discricionariedade pelo Executivo, o que pode, eventualmente, passar ao largo da determinação constitucional. Bem verdade é que o fato por si de a LOA assumir um aspecto impositivo não é garantia de que critérios populacionais serão levados em conta quando da discussão sobre a proposta orçamentária. Ocorre que, levando-se em conta que as populações das diversas localidades do país são devidamente representadas no Congresso, é de se esperar que a partilha dos recursos pelo menos se aproxime de uma distribuição que seja proporcional ao número de habitantes de cada localidade.

Alguns talvez argumentem que a representatividade das localidades pode não ser garantia dessa divisão aproximada de recursos. Isso porque pode acontecer de a força política de Estados mais populosos ser suficiente para anular a participação das representações dos Estados menos habitados. Nesse caso, importante é pensar, também, em formas de se estabelecer uma agenda que impeça o domínio absoluto daqueles politicamente mais fortes. Assim, a adoção da LOA impositiva, se acompanhada de um efetivo envolvimento do Congresso no processo orçamentário, poderia contribuir de forma mais efetiva para a redução das desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional.” (GRAÇA, Luís Otávio Barroso da. *Orçamento impositivo: uma análise à luz da economia política*. UnB, dissertação de mestrado, 2003, pp. 10-11.).

O “efetivo envolvimento do Congresso no processo orçamentário” a que se faz menção no excerto, sem dúvida, envolve, além da disposição dos parlamentares, a possibilidade de exigência de cumprimento das regras do processo por via judicial.

no processo judicial em relação aos recursos, o exame de admissibilidade das emendas repousa sobre o atendimento de pressupostos legais, incluindo os constantes da Resolução nº 1/2006-CN. Inadmitida uma emenda, ainda que meritória, ainda que originada de um clamor nacional pela realização de alguma despesa pública, ela não poderá ser incorporada ao orçamento.

As disposições a serem observadas no exame de admissibilidade das emendas à LOA são inúmeras. Sem prejuízo de outras, constituem-se de normas constantes: da Constituição; da lei de responsabilidade fiscal; da Lei nº 4.320, de 1964; do plano plurianual (PPA) vigente; da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) aplicável³⁹³; da resolução nº 1/2006-CN; do parecer preliminar³⁹⁴ ³⁹⁵. A miríade de restrições normativas torna a análise de admissibilidade das emendas evento bastante crítico, pois é nada difícil encontrar um óbice que, em tese, inviabilize o seguimento da iniciativa parlamentar de alteração do orçamento. Apesar de ser um tema sujeito a várias controvérsias, já que envolve a interpretação, como já se disse, de variados dispositivos, é crucial, nessa fase do processo, que não se sucumba ao casuísmo. É dizer: deve-se evitar, a todo custo, a adoção de certa interpretação somente por ela viabilizar a acatamento de um conjunto de emendas cuja inadmissão pudesse levar, por razões políticas, ao entrave do processo. E isso porque **eventual comportamento casuístico pode configurar mudança das regras do jogo** em prejuízo de quem tinha legítima expectativa de que o jogo se encaminhasse por trilha mais razoável. Imagine-se a seguinte situação: (a) um grupo de parlamentares com mais influência sobre as discussões, apostando em sua força, poderia apresentar um conjunto de emendas que, normalmente, seria declarado inadmitido; (b) outro grupo, com interesse em emendas semelhantes quanto à forma, mas com conteúdo diverso, poderia acabar por, com base numa previsão normal, apresentar emendas diferentes daquelas em que tinha maior interesse. A interpretação casuística das regras, nesse exemplo, acabaria por favorecer o grupo mais forte em detrimento do grupo mais fraco. **Nada mais razoável, nessa hipótese, que os prejudicados pudessem recorrer ao Judiciário para garantir a proteção das regras estabelecidas.**

3.2. Créditos extraordinários

Feitas as considerações sobre questões regimentais atinentes ao processo legislativo orçamentário, abordem-se agora aspectos do processo regulados diretamente pela Constituição. Examina-se, em particular, o caso da edição de medidas provisórias que abrem créditos extraordinários.

³⁹³ A referência é à LDO aplicável, e não à vigente, porque, no momento de apreciação do projeto da LOA, duas são as LDO vigentes: a aprovada no ano anterior e a aprovada no mesmo ano em que tramita o projeto da LOA. Esta última é a que se aplica ao trâmite. Um exemplo talvez ajude na compreensão do que se quer dizer. Em meados de 2009, entrou em vigor LDO a ser observada: (a) já em 2009, para o processo de elaboração do orçamento do ano seguinte; e (b) também em 2010, no que diz respeito à execução do orçamento de 2010. Em meados de 2010, nova LDO entrou em vigor. Essa, sem derogar a lei de 2009, aplica-se já à tramitação da proposta orçamentária de 2011.

³⁹⁴ No mesmo sentido: "As emendas devem atender requisitos de admissibilidade constitucional, legal e regimental, o que inclui exame de adequação com o PPA e com a LDO, e o atendimento das normas contidas na Resolução nº 1/06-CN e no parecer preliminar". (TOLLINI, Helio. *Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária*. P. 8.).

³⁹⁵ O parecer preliminar é documento aprovado pela CMO, logo no início da tramitação do projeto da LOA, estabelecendo "os parâmetros e critérios [adicionais] que deverão ser obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais". (Resolução nº 1, de 2006-CN, art. 51). "O parecer preliminar é um documento que auto limita ainda mais a atuação do Congresso Nacional na apreciação da proposta orçamentária". (TOLLINI, Helio. *Op. cit.*, p. 8.).

O crédito extraordinário é uma espécie de crédito adicional, meio pelo qual se promovem ajustes no orçamento em execução. De acordo com a Constituição, a abertura de crédito extraordinário dá-se por medida provisória (MP) e só é “admitida para atender a despesas **imprevisíveis e urgentes**, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” (art. 167, § 3º, combinado com art. 62; grifo nosso). Publicada a medida provisória, deve o Congresso proceder ao seu exame, convertendo-a ou não em lei, a teor do que dispõem os parágrafos do art. 62 da Carta Magna.

Ao longo dos anos, os chefes do Poder Executivo vêm sistematicamente se utilizando da figura do crédito extraordinário para propor alterações no orçamento. Essas alterações, muitas das vezes, promovem mudanças substanciais, tanto no que diz respeito aos órgãos afetados, tanto no que se refere aos valores envolvidos. A título de exemplo, a Medida Provisória nº 477, de 2009, abriu crédito extraordinário, em favor de quarenta e cinco unidades orçamentárias (distribuídas por seis ministérios)³⁹⁶, em montante superior a dezoito bilhões de reais (R\$18 bilhões). Para que se faça uma comparação, na elaboração do orçamento de 2009, o Congresso Nacional não chegou a movimentar, por meio de emendas (excetuadas as emendas de relator), vinte bilhões de reais (R\$20 bilhões)³⁹⁷. Apesar de, na maioria dos casos, as medidas provisórias que abrem os créditos serem convertidas em lei pelo Congresso Nacional, **raras são as vezes em que se verifica o atendimento dos pressupostos** exigidos no art. 167, § 3º, da Constituição. Em trabalho sobre a MP nº 402, de 2007, que abriu crédito extraordinário em favor de cinco ministérios no valor aproximado de um bilhão e seiscentos milhões de reais (R\$1,6 bilhão), assim se manifestou o autor deste artigo:

A despesa atendida por um crédito extraordinário deve ser **imprevisível**, ou seja, aquela que não se pode prever, que não pode ser pressuposta. Mais do que isso, tal despesa deve ser **urgente**, isto é, deve ser executada com rapidez, sem demora. A própria Constituição dá pistas sobre despesas que possuam, ao mesmo tempo, essas duas peculiaridades: as decorrentes de uma guerra; ou as necessárias a resolver situações de comoção interna, como um levante popular contra o Congresso; ou aquelas destinadas a enfrentar calamidade públicas, como uma enchente ou um terremoto. A listagem feita pela Constituição constitui-se apenas em exemplos, mas é certamente elucidativa do que pode ser objeto de um crédito extraordinário.

É difícil imaginar que a MP 402/07 atenda aos pressupostos constitucionais de imprevisibilidade e de urgência. É difícil crer que as despesas às quais ela se refere digam respeito a situações excepcionais que coloquem em risco de forma inequívoca a integridade de pessoas ou do patrimônio público. Por exemplo, dentre a programação favorecida do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), consta a manutenção de rodovias federais em várias uni-

³⁹⁶ O orçamento é distribuído por unidades orçamentárias, sendo estas agrupadas em órgãos. Na MP nº 477, de 2009, os seis órgãos correspondem a ministérios. Uma das unidades orçamentárias, por exemplo, é a Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras), abrigada no Ministério de Minas e Energia. Outra, ainda a título de exemplo, é o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), ao abrigo do Ministério dos Transportes.

³⁹⁷ Informação obtida no sistema Siga Brasil, em 12/9/2010, por meio dos seguintes parâmetros de consulta: (a) universo “LOA 2009 – Elaboração Parecer Emenda”; (b) dados selecionados: “Emenda (Modalidade)” e “Atendimento Autografo”; (c) filtro de consulta: “Emenda (Modalidade)”, opção “Na lista”, seleção em “Valor(es) da lista” de “BANCADA ESTADUAL”, “COMISSÃO” e “INDIVIDUAL”. O Siga Brasil pode ser acessado em: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil.

dades da federação. Não resta dúvida de que as estradas brasileiras necessitam urgentemente de reparos. A urgência, entretanto, não é o único requisito para a abertura de um crédito extraordinário. Exige-se também a imprevisibilidade. Nesse ponto é que o instrumento utilizado mostra-se desconforme a Constituição, na medida em que é público e notório, há longo tempo, o estado precário das rodovias federais. A análise da MP 402/07 leva a questionamentos semelhantes para várias das unidades orçamentárias por ela beneficiadas.

A precisa definição do elenco de providências passíveis de tratamento via medida provisória constitui tarefa naturalmente marcada por altas doses de subjetivismo. É, contudo, relevante considerar que a utilização da medida provisória como veículo para o tratamento de matéria financeira e orçamentária é, antes, mais uma exceção à regra constitucional que uma opção tão disponível quanto a que faculta o encaminhamento de matérias do mesmo teor por meio de projeto de lei. E de modo que se possa aplicar essa regra de exceção, necessária seria a cabal demonstração da imprevisibilidade e da urgência da matéria em apreço, o que parece não ser o caso da MP 402/07³⁹⁸. (Grifos no original).

Demandas arguindo a constitucionalidade de créditos extraordinários não vinham, até 2008, recebendo acolhida por parte do Supremo Tribunal Federal. A corte alegava, nos precedentes examinados: (a) tratar-se o ato que abria o crédito, apesar de espécie normativa quanto à forma (medida provisória), de ato administrativo no sentido material, já que possuía objeto determinado e destinatário certo, não possuindo a nota de generalidade exigida dos atos normativos; ou (b) não ser possível a apreciação da matéria, dado ser político o critério de aferição dos requisitos justificadores da edição do crédito (urgência e imprevisibilidade). Nesse sentido, observem-se dois trechos colhidos da jurisprudência da corte suprema.

Acolho a preliminar levantada nas informações de que, no caso, não cabe ação direta de inconstitucionalidade por não configurar a Medida Provisória atacada ato normativo, mas, sim, ato administrativo que tem objeto determinado e destinatário certo ainda que, por exigência constitucional, tenha de ser editado por medida provisória (art. 167, § 3º, da Constituição Federal)³⁹⁹.

Esse texto é parte do voto do Ministro Moreira Alves por meio do qual se sustenta o não conhecimento de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) proposta pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B) no intuito de impugnar a MP nº 1.513, de 1996, que autorizava o Poder Executivo a abrir crédito extraordinário, em favor do Ministério dos Transportes, até o limite de cento e seis milhões de reais (R\$106 milhões). O segundo texto escolhido é o seguinte:

Donde se conclui, sem grande esforço, ser inviável a aferição da nota de imprevisibilidade e de urgência, ao arrepio do escrutínio da substância mesma das despesas, o que é vedado a esta Corte.

É, com efeito, entendimento aturado e velho deste Tribunal que lhe não é lícito controlar ou estimar o juízo de urgência e relevância, que autoriza a edição de

³⁹⁸ GRAÇA, Luís Otávio Barroso da. *Adequação orçamentária: medida provisória nº 402/2007*. Nota técnica produzida no âmbito dos trabalhos da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, p. 3.

³⁹⁹ ADI nº 1.496, relator Ministro Moreira Alves.

medida provisória pelo Poder Executivo, posto que atinente à matéria orçamentária⁴⁰⁰.

Esse fragmento é da lavra do Ministro Cezar Peluso em decisão que nega, preliminarmente, seguimento a ADI aviada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) tendo por objeto a MP nº 290, de 2006. A medida, no particular, abria crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor aproximado de um bilhão e oitocentos milhões de reais (R\$1,8 bilhão).

A orientação da corte suprema, entretanto, vem passando por revisão. Na ementa de decisão liminar proferida na ADI nº 4.048, proposta pelo PSDB em face da MP nº 405, de 2007, que abria crédito extraordinário de cerca de cinco bilhões e quinhentos milhões de reais (R\$5,5 bilhões), lê-se:

II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. **Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.** III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea d, da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea d, da Constituição. “Guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. **A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários**⁴⁰¹. (Grifos nossos).

O mesmo norte foi seguido na ADI nº 4.049, também proposta pelo PSDB, tendo por objeto a MP nº 402, de 2007, sobre a qual, linhas antes, já se teceram comentários. Da ementa de decisão liminar na referida ADI ressalta-se:

A abertura de crédito extraordinário para pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela

⁴⁰⁰ ADI nº 3.172, relator Ministro Cezar Peluso.

⁴⁰¹ ADI nº 4.048, relator Ministro Gilmar Mendes.

imprevisibilidade e urgência, viola o § 3º do art. 167 da Constituição Federal.

Violação que alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversado vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar^{402 403}. (Grifos nossos).

4. Conclusão

O respeito às regras atinentes ao processo legislativo deve ser norte a guiar a atuação dos parlamentares. E isso porque eventual desconsideração de normas regimentais pode significar a mudança de resultados – leis (em sentido amplo) – legitimamente esperados. Enfraquece-se, dessa forma, o princípio democrático, frustrando a expectativa de grupos pouco numerosos ou menos articulados. Nesse sentido, importante é a atuação do Poder Judiciário para, quando provocado, fazer observar os regimentos das casas legislativas. Agindo dessa maneira, defende-se a legitimidade da produção legiferante e, em última análise, a Constituição e a própria dignidade do Poder Legislativo.

A elaboração das leis de natureza orçamentária (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais), no âmbito do Congresso Nacional, também deve ser pautada pelo estrito cumprimento das normas regimentais. Sob essa lógica, especial atenção deve ser dispensada à observância dos prazos, à atuação dos relatores e aos critérios de admissibilidade das emendas. Na hipótese de aviltamento das regras internas aplicáveis aos processos de elaboração dessas leis, também desejável é a possibilidade de ingerência do Judiciário.

Ainda sobre o processo legislativo orçamentário, interessante é a mudança de tendência observada no Supremo Tribunal Federal (STF) quanto ao exame de constitucionalidade de medidas provisórias de crédito extraordinário. Antes, a corte suprema não se considerava instância apta a tratar do assunto, seja por considerar essas medidas verdadeiros atos administrativos, seja por considerar o exame dos critérios constitucionais a serem por elas respeitados questões de natureza política. De pouco tempo para cá, o STF mudou essa orientação, passando a ter como possível o pronunciamento sobre a constitucionalidade ou não das medidas.

Bibliografia

ARENDDT, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo*. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 12, n. 96, fev./mai., 2010.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. *O controle jurisdicional do processo legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GIACOMONI, James. *Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar*. Revista de Administração Pública, v. 38, n. 1, jan./fev., 2004, pp.79-91.

GOMES, Sandra. *O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006, pp. 193-224.

⁴⁰² ADI nº 4.049, relator Ministro Carlos Britto.

⁴⁰³ O art. 167, V, da Constituição diz: “São vedados: [...] V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”.

GRAÇA, Luís Otávio Barroso da. *Adequação orçamentária*: medida provisória nº 402/2007. Nota técnica produzida no âmbito dos trabalhos da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. P. 3. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007/MP%20402-2007%20-%20Nota%20Tecnica%20-SF.pdf>

_____. *Orçamento impositivo*: uma análise à luz da economia política. UnB, dissertação de mestrado, 2003. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/88438/1/Or%c3%a7amento%20impositivo.pdf>

MACEDO, Cristiane Branco. *A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no estado democrático de direito*. UnB, dissertação de mestrado, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25 Ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

PERSON, Torsten & TABELLINI, Guido. *Political economics: explaining economic policy*. Cambridge: The MIT Press, 2000.

SHEPSLE, Kenneth A. & BONCHEK, Mark S. *Analyzing politics: rationality, behavior and institutions*. New York: W. W. Norton & Company, Inc, 1997.

SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. *Os princípios orçamentários*. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública, 1954.

TOLLINI, Helió. *Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária*. P. 8. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1781/busca_participacao_tollini.pdf?sequence=1

VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. *O Supremo Tribunal Federal e o controle jurisdicional da atuação do poder legislativo*: visão panorâmica e comentada da jurisprudência constitucional. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2007.

ORÇAMENTO DA UNIÃO

INSTRUMENTO PARA A IGUALDADE DE GÊNERO E PARA O DESENVOLVIMENTO

LUÍSA CARDOSO GUEDES DE SOUZA

Graduanda em Ciências Econômicas na Universidade de Brasília.

FLÁVIA SANTINONI VERA

Mestre e Doutora em Direito pela Universidade da Califórnia em Berkeley. Bacharel em Direito (2000) e em Ciências Econômicas (1986) pela UnB. Especialista em Análise Econômica do Direito. Pós-doutora pela Universidade de Hamburgo e pelo *International Centre for Economic Research* em Turim, Itália.

Introdução

Fortalecer as mulheres para que participem plenamente da vida econômica repercute diretamente em vários níveis do desenvolvimento nacional, sendo a igualdade de gênero⁴⁰⁴ um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁴⁰⁵ estabelecidos, em 2000, pela Organização das Nações Unidas. Para medir e publicamente relatar o progresso no alcance da igualdade de gênero e suas consequências para o desenvolvimento, o orçamento da União pode ter um papel fundamental.

O presente trabalho objetiva, assim, relacionar o papel social do orçamento, seu impacto sobre as políticas públicas, igualdade de gênero e desenvolvimento. A partir de pesquisa bibliográfica, é feita análise qualitativa descritiva e por meio de levantamento documental no portal Siga Brasil do Senado Federal, análise quantitativa das variáveis.

Incorporar uma visão de gênero na formulação das práticas estatais é crucial para a superação dos entraves ao crescimento, sendo, na Seção 1, discutido o custo econômico da desigualdade de gênero para o desenvolvimento. Nesse sentido, é defendida, na Seção 1.1, a necessidade de tomar o gênero como um conceito transversal, incluindo suas várias dimensões de análise nas ações governamentais, a fim de desafiar a neutralidade dos instrumentos políticos, como o orçamento.

O orçamento, sendo importante ferramenta para a democratização do Estado e das relações socioeconômicas, deve ser constantemente monitorado e avaliado, para que as metas governamentais estabelecidas possam ser efetivamente atingidas. A Seção 2, assim, analisa a importância de submeter o orçamento a avaliações de impacto, dado que igualdade na alocação de recursos não necessariamente significará igualdade nos resultados.

A Seção 2.1, então, expõe a noção de orçamento orientado para o desempenho, que possibilita que o vínculo entre recursos e resultados seja examinado e fortalecido. A análise econômica de comparação entre custos e efetividade dos programas impõe tecnocracia às decisões orçamentárias, racionalizando, de certa forma, seu caráter político. Contudo, ressalta-se, na Seção 2.2, a necessidade de que a análise tenha múltiplas dimensões e considere a relevância das questões de gênero, dado que homens e mulheres estão situados de forma diferente na economia.

A Seção 3 trata de orçamentos sensíveis a gênero, iniciativas comuns em vários países, que inter-relacionam o desempenho orçamentário, a busca por igualdade de gênero e desenvolvimento, integrando uma perspectiva feminista ao orçamento. A situação orçamentária brasileira e seus problemas são então discutidos na Seção 4, abordando o Orçamento Mulher, que é o conjunto das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual que impactam as relações de gênero e a qualidade de vida das mulheres, e abordando possíveis modificações que possam estruturar no Brasil um arcabouço institucional favorável à igualdade de gênero.

1. Desenvolvimento e igualdade de gênero

Nas últimas décadas, os níveis de educação e de saúde das mulheres em países em desenvolvimento melhoraram consideravelmente, mas tal progresso não ocorreu nas

⁴⁰⁴ O uso do termo gênero como categoria de análise se estrutura na elaboração da identidade de homens e mulheres e considera a construção cultural das noções de masculinidade e feminilidade.

⁴⁰⁵ Disponível em: <http://www.objetivosdomilenio.org.br/>

relações econômicas – em relação aos homens, as mulheres continuam a ter menor participação no mercado de trabalho formal, no acesso ao crédito, na garantia do direito de propriedade, nas oportunidades de empreendimento, além de apresentarem menor nível de renda (The UN Non-Governmental Liaison Service & UNIFEM, 2008).

As mulheres, sendo maioria na economia informal e na execução de trabalhos não-remunerados, estão em posição de desvantagem econômica em relação aos homens. Contudo, o efeito multiplicador da igualdade de gênero é cada vez mais reconhecido – ao diminuir as barreiras sociais, políticas e econômicas à população feminina, todos se beneficiam de índices nacionais de educação e de produtividade mais altos, além de índices de pobreza e de mortalidade infantil mais baixos (UNIFEM Discussion Paper, 2008). Mulheres educadas que recebem e controlam sua própria renda são essenciais para a diminuição do crescimento populacional, para a expansão da economia e para que ciclos de pobreza sejam quebrados.

A desigualdade de gênero, em suas diversas formas, tem um alto custo econômico – a discriminação das mulheres leva a uma perversa alocação de recursos humanos no mercado de trabalho, não havendo maximização do potencial daquele mercado. A ineficiente alocação do fator trabalho resulta, então, em menos produção, menos renda, menos competitividade, menos emprego e menos bem-estar social (UNIFEM Discussion Paper, 2008). Portanto, se isto é corrigido, aumenta-se a probabilidade de haver crescimento econômico e desenvolvimento. Afirma-se assim que ter as mulheres como participantes ativas em todos os níveis e setores da atividade econômica é essencial para a formação de uma sociedade próspera, para a melhora da qualidade de vida e para o fortalecimento da economia nacional, sendo o desenvolvimento plenamente atingido quando as capacidades de todos os cidadãos forem aproveitadas.

As relações de gênero são fundamentalmente desiguais e podem ser percebidas em diversas práticas e valores culturais, tendo em vista os diferentes papéis sociais designados ao homem e à mulher (Hofbauer, 2003). O comprometimento governamental com a redução da desigualdade de gênero, então, deve considerar a contribuição feminina para economia, em seus papéis produtivos e reprodutivos, em consonância com uma perspectiva de responsabilidades divididas no espaço público e no privado. Para que uma igualdade substantiva seja atingida, o Estado deve criar uma estrutura de incentivos que possa coibir a discriminação das mulheres e deve trabalhar para que elas gozem de seus direitos em seus lares, nas comunidades, nos negócios, no setor público e em todas as operações estatais.

1.1. O gênero como um conceito transversal⁴⁰⁶

A transversalidade de gênero foi inicialmente proposta em 1985, na Conferência do Terceiro Mundo sobre as Mulheres, em Nairóbi, Quênia. Apesar de sua reconhecida complexidade, transversalizar o gênero significa, fundamentalmente, avaliar as implicações, em todas as áreas e em todos os níveis, para homens e mulheres, de qualquer tipo de ação planejada, incluindo projetos legislativos, programas governamentais e políticas públicas (The UN Non-Governmental Liaison Service & UNIFEM, 2008).

Dessa forma, o conceito transversal de gênero é estratégico para a inclusão das opiniões e experiências, masculinas e femininas, na elaboração, na implementação, no monitoramento e na avaliação de qualquer atividade proposta em todas suas

⁴⁰⁶ Em inglês, *Gender Mainstreaming*.

esferas – política, social e econômica, para que homens e mulheres possam se beneficiar igualmente. Desafia-se, assim, a suposta neutralidade de gênero relacionada à prática estatal.

É imperativo reconhecer que questões de equidade de gênero estão presentes no trabalho de todos os ministérios e em uma enorme gama de programas, não apenas naqueles que visam melhorar especificamente a situação da mulher (UNIFEM Discussion Paper, 2008). Contudo, equidade não significa tratamento idêntico a homens e mulheres; o tratamento distinto faz-se necessário, em determinadas circunstâncias, para abranger as diferenças biológicas e as culturalmente construídas entre homens e mulheres.

O orçamento, apesar de também reproduzir a premissa da não-diferenciação, possui grande potencial para a redução da desigualdade de gênero. Alcançar a transversalidade de gênero no orçamento federal é um desafio que implica mudanças radicais no planejamento, na execução e na avaliação das políticas implementadas por seu intermediário. Considerando os diferentes efeitos de suas diretrizes, significa institucionalizar uma política de gênero em toda complexidade, para o combate às relações desiguais existentes (Graça & Malaguti, 2003).

2. Orçamento submetido a avaliações de impacto

Alcançar a igualdade de gênero requer mais do que igualdade de oportunidades e de acesso aos recursos; requer igualdade de resultados. Assim, o orçamento deve ser baseado em resultados mensuráveis para que seja possível identificar e apoiar as mudanças que façam o orçamento ser mais responsável quanto às questões de gênero e servir como instrumento de referência.

O Estado que preza pela qualidade dos serviços públicos prestados deve prezar pela eficácia alocativa dos recursos disponíveis, o que implica uma reforma orçamentária em prol da governança, melhorando a forma como o País administra seus recursos socioeconômicos. É, assim, de grande importância saber o destino dos recursos, mas é ainda mais importante saber o impacto decorrente dos gastos. Logo, a análise vai além da ideia de visibilidade orçamentária, dado que a distribuição dos gastos não garante a distribuição de benefícios (Hofbauer, 2003).

Em adição, o orçamento que é submetido a avaliações de impacto promove *accountability*, fortalecendo o compromisso governamental com seus cidadãos, e transparência, evidenciando se os recursos foram utilizados da forma planejada e se trouxeram os benefícios esperados, informando todas as partes interessadas, principalmente a mídia e o público, de forma clara (Sharp, 2003). Além disso, as avaliações de impacto impulsionam o desenvolvimento nacional ao alocar os recursos de forma que as políticas públicas se tornem mais eficientes.

É difícil traçar uma relação linear entre o orçamento e seu impacto real, sendo crucial que sejam elaboradas formas claras de medição, objetivando estabelecer a relação entre recursos e resultados (Sharp, 2003). Contudo, deve-se enfatizar que uma reforma consistente no sistema orçamentário é dependente da motivação dos agentes políticos. Nesse sentido, os representantes do Estado devem perceber o quão importante é rever sistematicamente como a população está se beneficiando dos gastos públicos, investigando o conteúdo e a implantação dos diversos programas em seus contextos socioeconômicos específicos.

2.1. Orçamento direcionado ao desempenho⁴⁰⁷

Orçamento direcionado ao desempenho se refere aos mecanismos e processos de financiamento do setor público destinados a fortalecer o vínculo entre recursos e resultados, por meio da utilização sistemática de informações formais de desempenho, com o objetivo de aumentar a eficiência de alocação de verbas e a produtividade dos gastos públicos (Bezerra, 2007). Dessa forma, o processo de decisão orçamentário alinha-se de forma mais coerente com as prioridades governamentais e seus impactos.

Segundo Rhonda Sharp (2003), os recursos, a produção e os serviços e os impactos resultantes devem ser mensuráveis e julgados quanto aos seguintes critérios de desempenho:

- a. Economia: os recursos devem ter o menor custo possível;
- b. Eficiência: a produção e a prestação de serviços devem ser maximizadas, considerando indicadores como quantidade, qualidade, tempo e custo;
- c. Efetividade: os resultados esperados foram atingidos, considerando indicadores como quantidade, qualidade, acesso e adequação.

Defender a igualdade de gênero, entretanto, requer a inclusão de mais um critério: a equidade, garantia de que as políticas não reforcem, e se possível, reduzam as desigualdades existentes (Sharp, 2003). Os impactos resultantes, diretos e indiretos, devem ser analisados e, a partir dessa avaliação, a legitimidade do processo poderá ser discutida, baseada em uma dinâmica de médio a longo prazo.

As medidas de desempenho devem ser bem definidas e relevantes para o que está sendo tomado como objetivo; devem evitar a criação de incentivos perversos, como o fortalecimento de estereótipos; devem ser confiáveis e devem ser periódicas para que possa haver estudos comparativos. As partes interessadas, então, possuirão o arcabouço necessário para avaliar quais programas são válidos, quais não são e quais lições podem ser aprendidas no processo como um todo.

Dessa forma, as informações quanto ao desempenho dos programas são de grande importância para enquadrar as decisões orçamentárias em modelos estruturados e justificáveis, promovendo *accountability* e transparência, além de estabelecer bases para a cultura de participação civil, como os orçamentos participativos, dado que a elaboração de políticas e programas requer a consulta e a participação dos que por eles serão beneficiados.

O orçamento direcionado ao desempenho, quando implantado de forma integral e bem-sucedida, pode trazer mudanças radicais aos arranjos institucionais. Os dados obtidos podem fornecer informações cruciais para a identificação e defesa das mudanças necessárias, sendo instrumentos de grande potencial para o progresso da igualdade de gênero (Sharp, 2003).

2.2. Avaliações de impacto submetidas à análise de gênero

Homens e mulheres são situados na economia de forma distinta, enfrentando restrições específicas e assumindo responsabilidades sociais diferentes. Consequentemente, é provável que reajam de forma diferente às políticas, evidenciando o caráter estrutural

⁴⁰⁷ Em inglês, *Performance-Oriented Budget*.

da desigualdade de gênero, que deve ser tomada como fator importante da formulação orçamentária para que o Estado possa buscar maneiras de solucioná-la (Himmelweit, 2002).

O orçamento entra em vigor pela lei, tendo o governo o dever de assegurar que essa lei está em conformidade com as leis internacionais ratificadas pelo País. A Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, foi ratificada pelo Brasil em 1984. O orçamento federal, então, para estar de acordo com a Convenção, deve levantar possíveis questões de gênero em cada setor; analisar a adequação das políticas a serem adotadas e da alocação de recursos, além de seus impactos em longo prazo. Deve também examinar o envolvimento e a participação feminina na formulação orçamentária; as oportunidades de emprego para as mulheres; o impacto na jornada de trabalho feminina e o impacto no poder de decisão das mulheres (Elson, 2006).

Não raro, o trabalho não remunerado das mulheres relacionado ao cuidado de outrem representa um subsídio oculto aos programas do governo, pois políticas de austeridade tendem a transferir seus custos para a economia não remunerada. A elasticidade salarial da oferta de trabalho feminina é geralmente maior do que a masculina, dada a responsabilidade do cuidar, construída socialmente por normas de gênero que acabam por significar mais do que a premissa da maximização do interesse individual (Himmelweit, 2002). Dessa forma, qualquer análise de políticas socioeconômicas deve levar em consideração as diferenças entre a economia não remunerada e a remunerada, além da transferência de custos entre elas. Cortes nos gastos públicos na área da saúde, por exemplo, podem aumentar a carga de trabalho não-remunerado das mulheres, que geralmente são as responsáveis por cuidar de parentes doentes.

Nesse sentido, é imperativo examinar o impacto para as mulheres, também das ações não relacionadas a gênero, pois apesar de aparentarem neutralidade, seus impactos podem não ser neutros (Budlender & Sharp, 1998). Idealmente, as políticas encorajariam a autonomia da escolha econômica de homens e mulheres em trabalhos remunerados e não remunerados de forma igualitária; contudo, externalidades, como os costumes, fazem com que, para obter maior relevância no processo orçamentário, os direitos das mulheres tenham que ser apoiados por uma estrutura analítica detalhada.

3. Orçamento sensível a questões de gênero⁴⁰⁸

As experiências pioneiras em orçamentos sensíveis ao gênero ocorreram em 1984, na Austrália, e em 1995, na África do Sul e em três países do *Commonwealth* britânico (Reino Unido, Uganda e Tanzânia). Tornando visível a dimensão de gênero nos mais variados setores, as iniciativas romperam com a crença segundo a qual atender aos direitos e às necessidades das mulheres implicaria necessariamente incrementar os gastos. Redefiniram-se as prioridades em termos de gastos públicos sem criar despesas adicionais, mas assegurando que as despesas existentes contemplavam os direitos de todos (Budlender & Sharp, 1998).

Desde então, tais iniciativas, se multiplicaram em âmbito local, regional e nacional e são levadas a frente por organizações de mulheres, grupos de pesquisadoras, movimentos pela transparência orçamentária e por governos locais e nacionais. Em sua maioria, os orçamentos sensíveis a gênero são parte de uma ampla reforma do setor público,

⁴⁰⁸ Em inglês, são utilizados termos como *Gender-Sensitive Budget*, *Gender-Responsive Budget* e *Gender Budgets Initiative*.

baseada na necessidade de racionalizar os gastos e tornar as decisões orçamentárias mais direcionadas ao desempenho.

Não se trata, assim, de um orçamento separado para as mulheres, nem de um aumento nas alocações para os programas que atingem especificamente as mulheres, mas da integração de uma perspectiva feminista nas decisões orçamentárias. Sendo possível, dessa forma, analisar os efeitos reais relacionados a gênero das diversas políticas públicas, informar melhor os parlamentares e estimulá-los para que a alocação de recursos se dê de forma igualitária (Hofbauer, 2003).

A metodologia de análise do orçamento nacional pela perspectiva de gênero de Debbie Budlender e Rhonda Sharp (1998) estrutura três categorias para a análise dos gastos: as medidas sexo-específicas destinadas a mulheres e meninas; as medidas de ação positiva em prol da igualdade; e as medidas e os programas genéricos nos quais a análise de gênero deve ser aplicada aos gastos imputáveis a indivíduos e aos gastos de caráter coletivo, aos gastos tangíveis mensuráveis e aos serviços intangíveis de regulação. Num esforço de sistematização, contudo, Diane Elson (2002) identifica sete ferramentas para a análise do orçamento:

1. Avaliação de política considerando a perspectiva de gênero – estima se, e como, a política irá diminuir ou aumentar as desigualdades de gênero;
2. Análise dos beneficiários desagregada por sexo – mede se os beneficiários reais ou potenciais têm suas necessidades atendidas, avaliando a adequação do programa e dando voz aos cidadãos, a fim de evitar resultados inesperados;
3. Análise de gênero da incidência dos gastos públicos – avalia a distribuição dos recursos orçamentários entre homens, mulheres, meninos e meninas, estabelecendo um custo unitário de determinado serviço e calculando em que medida cada um dos grupos faz uso desse serviço;
4. Análise de gênero do sistema fiscal – avalia os impactos da tributação sobre homens e mulheres, assim como a relação entre a receita arrecadada e a demanda por gastos públicos;
5. Análise de gênero do impacto do orçamento no uso do tempo – relaciona as dotações orçamentárias, e os serviços fornecidos por elas, à forma como diferentes membros de uma família gastam seu tempo, explicitando como os gastos públicos afetam as relações de gênero;
6. Análise de gênero dos modelos de política econômica de médio prazo – incorpora perspectiva de gênero às políticas ao desagregar variáveis por sexo, ao relacionar as contas nacionais à economia não remunerada e ao destacar e desafiar os pressupostos de neutralidade sobre a economia, que ignoram as diferenças, construídas ou não, entre homens e mulheres;
7. Relatório orçamentário de gênero – as diferentes agências do governo reportam as implicações de suas despesas com os objetivos de igualdade de gênero, contribuindo para a *accountability* governamental.

A falta de transparência e de disponibilidade de dados constitui um desafio constante e compartilhado pela maioria das experiências de orçamentos sensíveis a gênero no mundo, seja em decorrência da escassez de dados desagregados por sexo, seja pelo acesso limitado à informação orçamentária (Sharp, 2003). Acrescenta-se a esse limite

a necessidade de sensibilizar e treinar os governantes e os servidores públicos para a análise de gênero num contexto governamental marcado pela falta de incentivos.

Para que mudanças ocorram, vale destacar a importância de fomentar apoios políticos estratégicos e de construir alianças junto a vários atores sociais; de integrar a participação cidadã e a capacitação das organizações de mulheres no centro das iniciativas; de investir no fortalecimento institucional das secretarias, dos conselhos e das comissões de políticas públicas para as mulheres; de trabalhar os diferentes níveis de decisão política e de execução das políticas públicas; de consolidar a produção e o acesso a dados e informações desagregados por sexo, idade, localidade e outras variáveis para melhor atender às necessidades de todos os cidadãos; de investir na produção de indicadores de resultado sensíveis ao gênero e de desenvolver sistemas participativos de monitoramento das políticas públicas e dos orçamentos, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo.

Em adição, devem ser considerados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, definidos em 2000 pela Organização das Nações Unidas. Essa obrigação diz respeito não só ao terceiro objetivo (igualdade entre os sexos e valorização da mulher) e aos compromissos nacionais em termos de igualdade de gênero, mas também à importância de reduzir essas desigualdades para alcançar todos os outros objetivos (Elson, 2002).

Trata-se de verificar se os gastos públicos são suficientes e adequados para, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades entre mulheres e homens e alcançar os objetivos de desenvolvimento. Nesse sentido, os orçamentos sensíveis a gênero constroem a equidade, referindo-se à redução das desigualdades entre mulheres e homens, e a eficiência socioeconômica, referindo-se à integração da análise de gênero às políticas e aos orçamentos públicos. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, dessa forma, são trabalhados de maneira interdependente e o caráter transversal das desigualdades entre homens e mulheres pode ser confirmado.

O orçamento, então, sendo um processo político influenciado por contextos políticos mais amplos, é um dos instrumentos com grande potencial de desempenhar papel importantíssimo na promoção da igualdade de gênero. Fazendo assim necessário, sensibilizar continuamente os parlamentares, proporcionando-lhes informações sólidas, para que o Estado, dessa forma, possa ser responsável por traduzir seu comprometimento com a igualdade de gênero em compromettimentos orçamentários.

4. Orçamento e igualdade de gênero no Brasil hoje

O processo orçamentário brasileiro é caracterizado pela enorme liberdade que o Executivo tem para executar os gastos, com grande autonomia em relação ao que fora decidido no Legislativo (Bezerra, 2007); por isso, o orçamento aprovado é autorizativo e não impositivo, o que traz sérios problemas a todo o sistema como os restos a pagar. O constante contingenciamento das verbas, controlado pelo Ministério da Fazenda, é parte fundamental da lógica fiscalista, que permite pouca articulação com o que ocorre em cada política pública.

Há descompasso, assim, entre planejamento, elaboração e execução do orçamento. O modelo de gestão brasileiro é altamente centralizador, o que se torna um obstáculo à priorização das ações sociais. A elaboração é dificultada pelo caráter “engessado” da maior parte das despesas e pelas emendas parlamentares, que acabam por tornar as ações extremamente fragmentadas.

Na verdade, são duas faces da mesma moeda, pois a definição de um número de gastos obrigatórios deriva da desconfiança em relação ao “emendismo” parlamentar, e este se torna uma válvula de escape para que os congressistas tenham algum poder de decisão orçamentária. A irracional soma destes dois aspectos faz com que os partidos e, especificamente, o Legislativo tornam-se incapazes de definir uma agenda programática e sistêmica de políticas governamentais (Bezerra, 2007).

São inexistentes avaliações de impacto no orçamento, não sendo comum nem a realização de comparações de custos entre programas, quer dentro do setor público, quer com o setor privado, quando tal é possível (Bezerra, 2007). O monitoramento, assim como a definição dos programas e ações incluídos no Plano Plurianual, são feitos utilizando-se o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mas realizado como uma ação conjunta com as Secretarias de Planejamento e Orçamento de cada Ministério. Trata-se mais de um relatório de acompanhamento orçamentário do que propriamente uma avaliação dos programas, sendo um instrumento gerencial (CFEMEA, 2007).

O orçamento brasileiro, assim, é fraco na sustentação da eficiência alocativa, sendo o estabelecimento de prioridades através de critérios objetivos usados apenas parcialmente para a alocação orçamentária. A efetividade dos arranjos institucionais é prejudicada ainda mais pela falta de abrangência e unidade no orçamento, pela prevalência de segmentos autônomos e pela deficiência na avaliação e na prestação de contas, dado que geralmente, os indicadores são pobres e limitam-se a exprimir aspectos físicos dos programas, relacionados com a execução material das ações, não contribuindo para que os gestores decidam sobre as melhores escolhas a serem tomadas ou qual o grau de satisfação dos objetivos (OECD, 2009).

É necessário mais esforço para melhorar a integração e a consistência das prioridades políticas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) e as metas incluídas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Progresso nessa área é um importante pré-requisito para estabelecer a configuração institucional orçamentária como instrumento de administração fiscal custo-efetiva e para que possam ser feitas avaliações periódicas dos impactos das políticas.

Pode-se afirmar que reformar o sistema orçamentário brasileiro contribuiria para o estabelecimento de um arcabouço institucional favorável à luta pela igualdade de gênero, visto o potencial que há para que orçamentos direcionados ao desempenho promovam responsabilidade quanto às questões de gênero nos processos orçamentários, facilitando a alocação de recursos, a conscientização, a transparência e a *accountability* governamental em relação ao gênero.

Nesse sentido, a *accountability* social tem sua importância destacada nos orçamentos participativos, caracterizando-se pelo papel institucionalizado dos cidadãos em estabelecer prioridades de gastos, em monitorar a implantação do que foi decidido e como os fundos locais são investidos. Contudo, a porcentagem sobre a qual a população efetivamente decide é muito pequena: geralmente não mais de 5% de todo orçamento (CFEMEA, 2010). Além disso, é limitado o número de cidadãos que têm poder de decisão, pois a comunidade escolhe um determinado número de representantes. É preciso enfatizar, assim, que o orçamento opera em uma intensa arena política, está entremeadado de estruturas de poder voltadas para si mesmas e seus arranjos estruturais fundamentais devem ser questionados.

Dessa forma, tomar o orçamento sensível a gênero como parte da agenda governamental, implica enfrentar práticas orçamentárias tradicionais e a forma de concepção das políticas públicas. É um desafio representar a população feminina, articular questões de desigualdade de gênero e obter resultados em um ambiente legislativo majoritariamente masculino e conservador. Tomar o gênero como séria categoria analítica, portanto, é essencial para expor tendências discriminatórias na alocação de recursos e na execução das ações orçamentárias, movendo o debate analítico sobre a igualdade de gênero de um posicionamento moral e passional para uma demanda concreta baseada em argumentos econômicos (Elson, 2006).

Sendo o Brasil um país multiétnico e culturalmente diverso, o orçamento federal contém programas sociais do governo para diversas áreas de atuação, como saúde, educação e segurança alimentar, e para diversos grupos de beneficiários. Por meio de parcerias com organizações da sociedade civil é possível acompanhar segmentos específicos das políticas públicas, identificando e destacando os diversos 'orçamentos temáticos' contidos no orçamento federal, de modo a facilitar o acesso à informação pelos interessados.

O Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), em parceria com outras organizações, criou uma metodologia que permite aferir a execução dos gastos públicos em programas e ações destinados às mulheres. Surgiu então, em 2002, o Orçamento Mulher, conjunto das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual que impactam as relações de gênero e a qualidade de vida das mulheres. Além disso, foi publicado, em 2008, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM) que abarca atividades e ações orçamentárias, que integram o Orçamento Mulher (CFEMEA & SPM).

O Orçamento Mulher é hoje composto por 86 programas governamentais que impactam de diversas formas a vida das mulheres, sendo dividido em nove áreas temáticas. Contudo, o Orçamento Mulher sofre dos mesmos males que o orçamento federal como: contingenciamento de verbas, que acaba gerando aumento fictício de dotações; priorização temática confusa, dado que muitas vezes as dotações orçamentárias são genéricas e falta de indicadores, sendo os sistemas de informação mantidos pelo poder público pouco acessível a leigos. Além disso, somam-se a falta de sensibilização e capacitação dos gestores públicos quanto às questões de gênero.

Percebe-se pelas tabelas I e II, que o montante efetivamente pago (última coluna) impede que as ações em favor dos direitos das mulheres sejam integralmente concretizadas. As políticas que não são prioritárias ou não dispõem de garantias constitucionais nem infra-legais não são necessariamente executadas, mesmo que tenham sido previstas.

Dadas as baixas execuções orçamentárias, é possível inferir que as metas fixadas para o PPA 2008-2011 nos programas que integram o Orçamento Mulher não poderão ser alcançadas. Dado o quadro atual, há estudos da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) em parceria com os órgãos responsáveis por ações no âmbito do II PNPM, para que seja estabelecida uma metodologia de desagregação dos recursos governamentais a partir de um recorte de gênero. Visto que não há indicadores bem definidos, o desafio não é somente incluir indicadores de gênero nos programas, mas definir indicadores capazes de monitorar os programas e já pensá-los com esse recorte (CFEMEA, 2007).

Em adição, é de grande importância haver a institucionalização de mecanismos de financiamento à implementação de sistemas de monitoramento e de avaliação das

Tabela I: Execução da LOA 2009 – Orçamento Mulher

RS 1,00

Tema	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado (subelemento)	Pago	Empenhado autorizado	Pago/ autorizado
Direitos Humanos e Cidadania	3.288.073.147	3.361.740.548	3.121.195.437	3.121.195.437	2.303.172.263	92,84%	68,51%
Educação e Cultura	3.663.747.930	4.482.354.037	3.364.827.400	3.364.827.400	1.755.351.965	75,07%	39,16%
Gestão	4.739.905.705	1.305.448.004	979.302.727	979.302.727	615.318.868	75,02%	47,13%
Habitação e Desenv. Urbano	6.177.144.130	7.173.085.552	6.619.559.334	6.619.559.334	1.803.812.207	92,28%	25,15%
Identidade Étnico-Racial	785.842.037	835.844.881	733.440.001	733.440.001	568.838.833	87,75%	68,06%
Previdência	991.779.842	1.153.609.842	1.121.428.164	1.121.428.164	1.057.054.762	97,21%	91,63%
Proteção Social	13.317.743.329	14.232.175.978	13.769.822.884	13.769.822.844	13.470.915.254	96,75%	94,65%
Saúde	44.198.611.387	48.416.149.904	47.329.328.616	47.329.328.616	41.007.262.805	97,76%	84,70%
Trabalho e Renda	7.701.932.788	7.697.292.675	6.353.041.143	6.353.041.143	3.258.469.993	82,54%	42,33%
Total	84.864.780.205	88.657.701.421	83.391.945.705	83.391.945.705	65.840.196.950	94,06%	74,26%

Fonte: www.senado.gov.br/signa. Acessado em setembro de 2010.

Tabela II: Execução da LOA 2010 – Orçamento Mulher

RS 1,00

Tema	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidação (subelemento)	Pago	Empenhado autorizado	Pago/ autorizado
Direitos Humanos e Cidadania	3.722.390.945	3.985.375.455	1.901.651.116	1.553.644.873	1.546.526.478	47,72%	38,81%
Educação e Cultura	5.536.843.235	5.702.178.177	2.723.569.367	1.439.900.525	1.420.662.822	47,76%	24,91%
Gestão	3.232.921.598	2.531.018.778	610.679.534	362.392.562	348.021.706	24,13%	13,75%
Habitação e Desenv. Urbano	5.458.046.575	5.739.085.365	2.689.996.296	970.413.120	969.978.381	46,87%	16,90%
Identidade Étnico-Racial	891.949.005	898.308.239	470.295.127	325.852.970	322.625.529	52,35%	35,91%
Previdência	1.053.230.184	1.053.230.184	773.522.196	772.699.105	772.654.759	73,44%	73,36%
Proteção Social	15.518.619.087	15.569.704.987	14.793.164.996	10.129.192.760	10.108.389.436	95,01%	64,92%
Saúde	49.477.325.652	50.296.775.727	35.459.393.477	29.740.488.955	29.518.683.831	70,50%	58,69%
Trabalho e Renda	7.011.959.141	7.081.223.903	4.710.367.555	1.188.325.679	1.177.473.033	66,52%	16,63%
Total	91.903.285.422	92.856.900.815	64.132.639.664	46.482.910.549	46.185.016.974	69,07%	49,74%

Fonte: www.senado.gov.br/siga. Acessado em setembro de 2010.

políticas públicas. Não há normas específicas para determinar o montante destinado ao monitoramento e à avaliação de programas, mas existem propostas de que o valor deveria variar entre 5% e 10% do valor total destinado ao programa. Desde seu desenho e planejamento inicial, já deveriam ser planejadas e garantidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias as ações que permitissem o monitoramento e a avaliação como parte do próprio programa (CFEMEA, 2007).

Contudo, dada a disponibilidade no portal Siga Brasil dos dados do orçamento da União por data, execução e categorias de classificação programática, as entidades representativas de segmentos da sociedade civil podem exigir maior atenção às dotações autorizadas. E assim o fez o CFEMEA, sendo possível constatar na tabela III um crescimento gradual da execução do Orçamento Mulher nos últimos cinco anos.

Tabela III: Comparativo entre percentuais dos orçamentos de 2005 a 2009 – entre valores liquidados (realmente executados) e autorizados (orçados)

Ano	2005	2006	2007	2008	2009
Percentual entre orçamento liquidado e autorizado	85,7	88,4	89,5	90,9	94,1

Fonte: www.senado.gov.br/siga. Orçamentos Temáticos. Orçamento Mulher. Elaboração Própria.

Ainda assim, é preciso lembrar que o Orçamento Mulher é muito pequeno em relação ao orçamento federal como um todo. É inadequada a inclusão de uma perspectiva de gênero limitada a identificar os gastos direcionados às mulheres, visto que se incorre, assim, em uma análise superficial que não verifica o quão sensível ao gênero o processo orçamentário realmente é. Apesar de relevante para representar a escassez de recursos alocados para a população feminina, a igualdade de gênero restringe-se a questões isoladas e resolvê-las separadamente não afeta integralmente a complexidade da questão.

Incorporar uma consciência de gênero em todos os aspectos do orçamento e promover alocação, avaliação e uso eficiente dos recursos como parte da agenda governamental é um exercício político fundamental que demanda pesquisa, análise e geração de propostas concretas. Gastos sensíveis a gênero implicam a necessidade de reconhecer e tratar as relações culturais e socioeconômicas entre homens e mulheres, contribuindo para o desenvolvimento, visto que o gênero continua a ser um dos mais persistentes eixos de desigualdade.

Conclusão

Buscou-se promover a discussão sobre o importante papel que o orçamento público pode desempenhar para o alcance da igualdade de gênero e do desenvolvimento. Dar visibilidade ao posicionamento econômico desigual de homens e mulheres e confrontá-lo é fundamental para desconstruir o caráter estrutural da desigualdade de gênero, tomando-o como fator significativo da formulação orçamentária. O comprometimento estatal com a redução da desigualdade de gênero, assim, deve ser baseado em uma perspectiva de responsabilidades compartilhadas no espaço público e no privado, além de incorporar a transversalidade de gênero no planejamento governamental, principalmente em termos de diretrizes de monitoramento e avaliação.

Para desafiar a neutralidade do orçamento são necessárias mudanças radicais na elaboração, na execução e na avaliação das políticas implementadas por seu intermédio. É reconhecida a dificuldade de estabelecer uma relação linear entre o orçamento e seu impacto real, sendo essa uma área ainda em exploração, que carece de informações e bases de dados, em especial dados desagregados por sexo. Contudo, apesar das limitações de análise, é crucial que sejam elaboradas formas claras de medição, objetivando estabelecer a relação entre recursos e resultados, tornando os gastos públicos mais eficientes e contribuindo para o progresso da igualdade de gênero.

Os orçamentos sensíveis a gênero fazem parte de uma ampla reforma do setor público, baseada na necessidade de racionalizar os gastos e tornar as decisões orçamentárias mais direcionadas ao desempenho, reduzindo a chance de questões de gênero serem tomadas como assuntos isolados e impondo uma problematização técnica ao orçamento. Embora possam parecer pressões desnecessárias, somadas a uma agenda governamental já complexa, é importante vê-los não como fardos adicionais, mas como ferramentas inovadoras para alcançar objetivos governamentais já existentes, como os de desenvolvimento humano, de desempenho econômico e fiscal e de redução da pobreza.

Tornar o orçamento sensível a gênero implica enfrentar práticas orçamentárias conservadoras e a forma tradicional de concepção das políticas públicas, sendo uma reforma consistente no sistema orçamentário totalmente dependente da motivação dos agentes políticos. No Brasil, o modelo de gestão altamente centralizador é fraco na sustentação da eficiência alocativa e, conseqüentemente, na priorização das ações governamentais, tendo o Orçamento Mulher sofrido principalmente com o constante contingenciamento de verbas e com a falta de indicadores de gênero capazes de monitorar os programas.

Além disso, a participação do Orçamento Mulher no orçamento como um todo é muito baixa, sendo adequada a inclusão de uma perspectiva feminista que possa identificar o quão sensível ao gênero o processo orçamentário realmente é. Tomar o gênero como séria categoria analítica, portanto, é essencial para expor tendências discriminatórias na alocação de recursos e na execução das ações orçamentárias, movendo o debate sobre a igualdade de gênero de um posicionamento moral para uma demanda concreta baseada em argumentos econômicos.

Referências bibliográficas

BEZERRA, Ricardo Alfredo. *Orçamento de Resultados: Incentivos para Implantação do Orçamento de Resultados no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

BUDLENDER, Debbie & Sharp, Rhonda. *How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*. Canberra: Australian Agency for International Development & London: Commonwealth Secretariat, 1998.

CFEMEA. *Perspectivas das Políticas para as Mulheres no PPA 2008-2011*. Brasília: CFEMEA, 2007.

CFEMEA. *Trilhas Feministas na Gestão Pública*. Brasília: CFEMEA, 2010.

CFEMEA & SPM. *Nota de esclarecimento sobre a consulta ao II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM) no SIGA Brasil*. Acesso em 9/7/2010: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/10.%20Programas%20Sociais/10.2.%20Orçamento%20Mulher/10.2.1.%202010/10.2.1.2.%20Execução/391-II%20PNPM%20-%20Nota%20SPM%20CFEMEA.pdf

ELSON, Diane. *Gender Responsive Budget Initiatives: Some Key Dimensions and Practical Examples*. New York: UNIFEM, 2002.

ELSON, Diane. *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*. New York: UNIFEM, 2006.

GRAÇA, Eliana M. & Malaguti, Mirelli. *Orçamento e Gênero: A Luta pela Igualdade. Os Oito Anos de Governo FHC*. Acesso em 20/5/2010: <http://www.cfemea.org.br/pdf/orcamentoe genero.pdf>

HOFBAUER, Helen. *Gender and Budgets, Overview Report*. Sussex: BRIDGE Publications, Institute of Development Studies, 2003.

HIMMELWEIT, Susan. *Making Visible the Hidden Economy: The Case for Gender-Impact Analysis of Economic Policy*. London: Feminist Economics, 8(1): 49-70, Routledge Publisher, 2002.

OECD, Economics Department. *Economic Survey of Brazil 2009: Making Government-Operations More Cost-Effective*. Acesso em 14/6/2010: http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_33733_43225757_1_1_1_1,00.html

SHARP, Rhonda. *Budgeting for Equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*. New York: UNIFEM, 2003.

UNIFEM Discussion Paper. *Financing Gender Equality is Financing Development*. New York: UNIFEM, 2008.

The UN Non-Governmental Liaison Service & UNIFEM. *Bridging the Gap: Financing Gender Equality*. New York: UNIFEM, 2008.

POLÍTICA DE PESSOAL DO GOVERNO FEDERAL

**DIRETRIZES PARA MAIOR PRODUTIVIDADE,
QUALIDADE, ECONOMICIDADE E IGUALDADE**

MARCOS MENDES

Doutor em Economia (IPE/USP). Consultor Legislativo do Senado Federal.

1. Introdução

Este trabalho tem por objetivo propor diretrizes para a política de admissão e gerência de pessoal nos três poderes do Governo Federal, tendo por objetivo: elevar o estímulo à produtividade, evitar a admissão excessiva de pessoal, melhorar a qualidade do pessoal selecionado para o serviço público, facilitar a alocação mais eficiente da mão-de-obra disponível, reduzir o custo da folha de pagamento e dar prioridade ao interesse público na ação cotidiana dos diversos órgãos.

São apresentados dezessete pontos que constituem diretrizes gerais para uma política de pessoal.

De acordo com a Constituição Federal, toda a política de pessoal deve ser definida em lei: planos de cargos, regras para concursos públicos, fixação e reajustes de vencimentos e subsídios, limites máximos para despesa de pessoal, limites ao direito de greve dos servidores, criação de cargos em comissão e funções de confiança, entre outros (vide, por exemplo, o art. 37, incisos I a X, e o art. 169 da CF). Isso significa que o Poder Legislativo, que tem a prerrogativa de alterar, rejeitar e aprovar as leis, está incumbido de importante papel no desenho da política de pessoal.

Ainda que seja uma atribuição típica (e privativa) de cada Poder propor a fixação de remunerações e a estrutura de planos de carreira, o Legislativo precisa dispor de elementos para analisar essas propostas e, se necessário, alterá-las com vistas a buscar um serviço público que gere mais resultados à população com o menor custo possível.

No passado recente o que se observou na folha de pagamento do Governo Federal foi um forte crescimento da despesa, decorrente tanto da concessão generalizada de aumentos reais nas remunerações, quanto pela expansão do efetivo de pessoal. O Gráfico 1 mostra que, em valores de 2010, essa despesa saltou de R\$ 113 bilhões (4,65% do PIB) para R\$ 184 bilhões (5,29% do PIB) entre 2003 e 2010.

Em uma análise discriminada, o que se observa é que, até o ano de 2003, os Poderes e órgãos com maior autonomia orçamentária (Judiciário, Legislativo e o Ministério Público) promoveram aumentos reais mais intensos na sua folha de pagamento, enquanto o Poder Executivo (exceto Ministério Público), preocupado com o ajuste fiscal, controlou firmemente sua despesa. A partir de 2003, foi deflagrada uma política de elevação de remunerações e de admissão no Poder Executivo, ao mesmo tempo em que o Poder Legislativo teve o crescimento da sua folha estagnado e o Poder Judiciário e Ministério Público mantiveram o ritmo de crescimento.

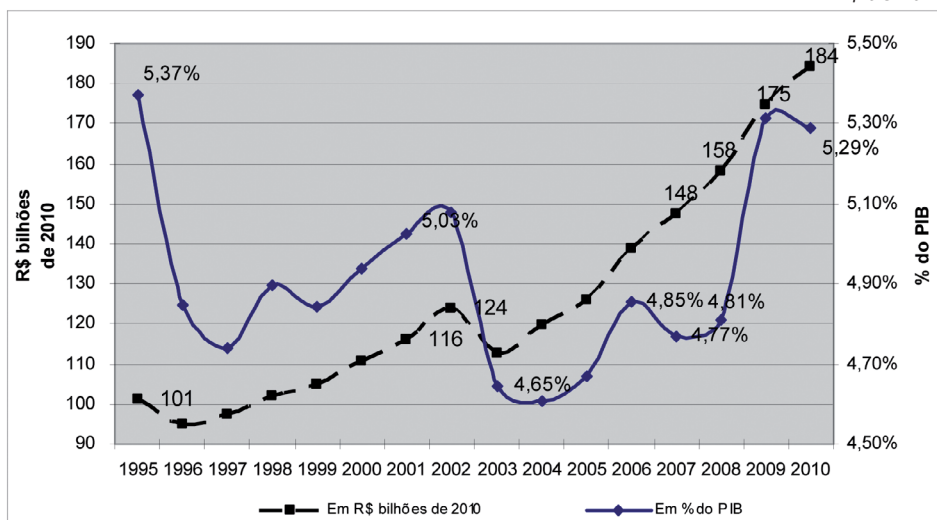
O quantitativo de servidores federais civis e empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista dependentes do Tesouro também cresceu fortemente, como mostra o Gráfico 3. A pequena queda observada em 2009 certamente será revertida ao final de 2010 (dados ainda não disponíveis), em função do forte ritmo de admissões neste ano.

Também se observa forte trajetória ascendente no quantitativo de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e nos demais cargos e funções de confiança e gratificações do Poder Executivo Federal, conforme ilustra o Gráfico 4.

O fato é que nos últimos anos a despesa e o quantitativo de pessoal cresceram fortemente sem que, aparentemente, houvesse uma clara política de pessoal que definisse quem e quantos deveriam ser admitidos, para que áreas da administração, para quais

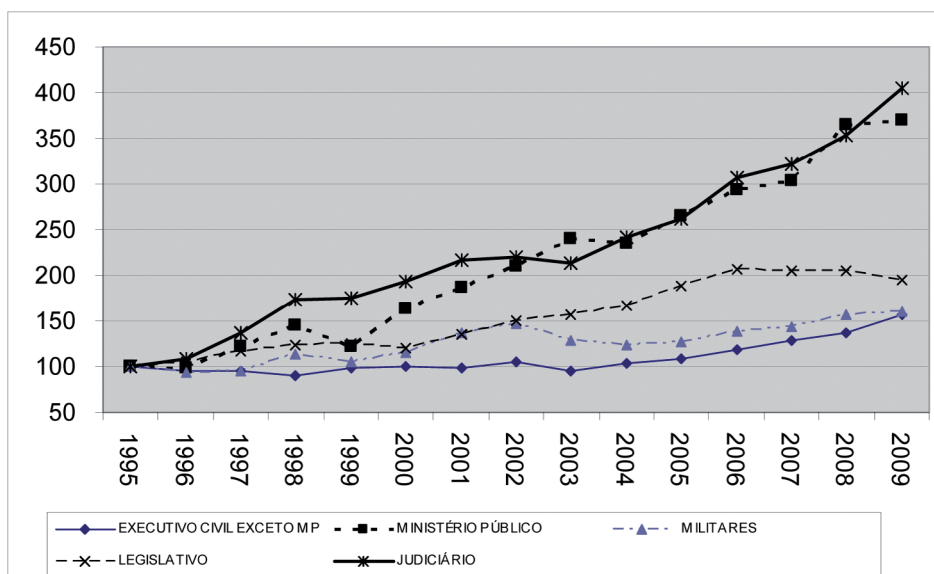
Gráfico 1 – Despesa de pessoal da União com contribuição patronal: 1995-2010 (em R\$ bilhões e em % do PIB)

R\$ de 2010



Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-Estatísticas Fiscais e Boletim Estatístico de Pessoal; Senado Federal, Sistema Siga Brasil, IBGE. Elaboração própria. Obs.: deflator – IPCA julho a julho. Para 2010, valor orçado para Pessoal e Encargos Sociais no Orçamento Geral da União

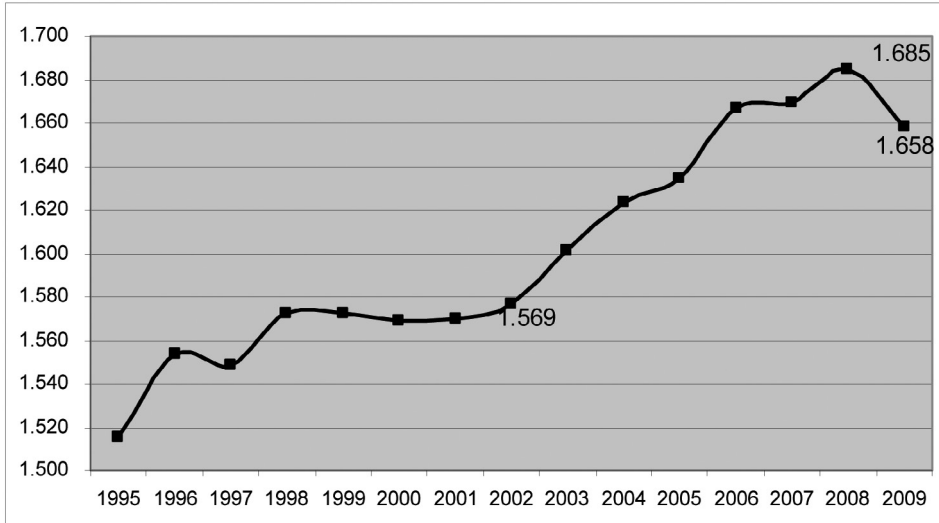
Gráfico 2 – Despesa de pessoal da União por Poderes e Órgãos: 1995-2010 (índice: 1995 = 100)



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração própria.

Gráfico 3 – Quantitativo de servidores e empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista dependentes do Tesouro: 1995-2009

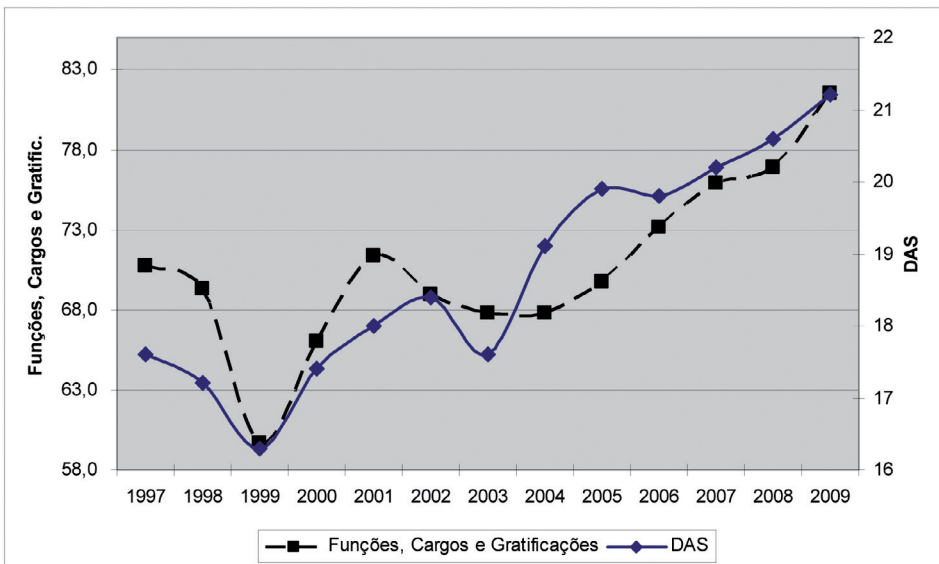
(em mil pessoas)



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração própria.

Gráfico 4 – Quantitativo de DAS e de cargos e funções de confiança e gratificações do Poder Executivo Federal: 1995-2009

(em mil unidades)



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Elaboração própria.

atividades profissionais, etc. Decisões *ad hoc*, decorrentes de pressões políticas e corporativas, parecem ter sido mais efetivas na definição de admissões e remunerações do que um planejamento de médio prazo.

Existe um debate acerca do quantitativo de pessoal no serviço público brasileiro. Há quem argumente que o Brasil tem poucos servidores e que, por isso, é preciso expandir esse quadro, o que justificaria a recente onda de admissões⁴⁰⁹. O presente trabalho não entra nessa discussão. Apenas argumenta-se que, mesmo que seja verdadeira a assertiva de que o efetivo de servidores é pequeno, não se justifica fazer admissões em grandes quantidades se não houver meios de usar adequadamente a força de trabalho.

Ademais, diversos estudos demonstram que a remuneração dos servidores públicos brasileiros é muito superior à média da remuneração do setor privado (mesmo levando-se em conta diferenças entre os dois grupos como, por exemplo, a maior escolaridade dos servidores públicos)⁴¹⁰. Tal diferença também é alta em comparações internacionais⁴¹¹. Desse modo, a concessão de reajustes reais deve ser vista e posta em prática com cautela.

A despesa de pessoal nos três níveis de governo estava, em 2006, na faixa de 12% do PIB, acima da média dos países da OCDE, de 10,5%⁴¹². Logo, ainda que se possa argumentar que o contingente de servidores não é grande, a despesa total com pessoal é alta, devido aos altos valores dos vencimentos.

Outras características brasileiras devem ser enfatizadas. A ampla estabilidade concedida aos servidores públicos (pela lei e pela prática política) e os generosos benefícios aos aposentados e pensionistas do setor público⁴¹³ implicam que, ao contratar um servidor, o Governo brasileiro gera despesa para os próximos 50 ou 60 anos: o indivíduo trabalhará por 30 anos (com baixa probabilidade de perda do cargo), se aposentará cedo e com vencimentos em valores próximos aos dos vencimentos integrais e, ao falecer, deixará pensões de alto valor ao cônjuge ou dependentes⁴¹⁴.

Por isso a política de pessoal deve ser extremamente cuidadosa, admitindo-se apenas a quantidade e o tipo de profissional que seja indispensável à administração. Uma admissão equivocada ou desnecessária representará ônus por muitos anos.

O pressuposto básico deste trabalho é de que se deve admitir pessoal, no setor público, para prestar serviços (diretos ou indiretos) úteis à população, e não para simplesmente gerar renda para os indivíduos admitidos ou atender demandas políticas dos partidos e organizações aliados ao governo. Uma assertiva lógica e de fácil compreensão, porém bastante distante da prática e da cultura existente no País.

As diretrizes para política de pessoal elencadas neste estudo baseiam-se em outros trabalhos, em especial Marconi (2010) e OCDE (2010). Outra fonte importante é o re-

⁴⁰⁹ Ver, por exemplo, Estevão *et al.* (2009), Pessoa *et al.* (2009) para uma argumentação em favor da ideia de que o País dispõe de poucos servidores, e Velloso, Mendes e Caetano (2009) para o questionamento de tal assertiva.

⁴¹⁰ Ver, por exemplo, Belluzo *et al.* (2005) e Bender e Fernandes (2006).

⁴¹¹ Ver, por exemplo, Panizza (2000)

⁴¹² OCDE (2010).

⁴¹³ A esse respeito ver Caetano (2006).

⁴¹⁴ Ainda que a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, tenha imposto um redutor de 30% à parcela da pensão que ultrapassar o teto pago no RGPS, as pensões no serviço público atingem valores muito superiores àquele teto.

gistro escrito de seminário sobre terceirização de serviços no setor público, realizado pelo Centro de Estudos da Consultoria do Senado em novembro de 2009. Agrega-se a isso a experiência pessoal e profissional do autor, que já exerceu cargos públicos em quatro diferentes órgãos de dois Poderes⁴¹⁵.

A ideia do estudo não é propor medidas pretensamente revolucionárias ou inadequadas ao contexto institucional e à cultura existente no serviço público e nas instituições políticas brasileiras. As diretrizes aqui listadas são compatíveis com um processo gradual de melhoria no planejamento e gestão da política de pessoal.

2. Diretrizes

Planejamento para a ação dos órgãos públicos

Começamos pelo óbvio. A admissão e a remuneração de pessoal não se fazem no vácuo. As pessoas são admitidas para fazer funcionar os órgãos públicos, que têm missões específicas a cumprir. É preciso, portanto, que haja um planejamento definindo a missão de cada ministério, órgão, autarquia, fundação, Poder, etc.

Não está no escopo deste trabalho discutir o que seria um planejamento adequado para a ação das entidades públicas. Mas cumpre dizer que, se deixadas ao léu, sem a tutela restritiva de um plano que defina o que é ou não prioritário, as organizações públicas tendem a perder o foco nas suas áreas-fim, passando a agregar cada vez mais pessoal e recursos a atividades-meio ou secundárias.

É preciso permanentemente reavaliar as estruturas organizacionais, “aparando” ou contendo a expansão dos departamentos/órgãos/serviços/diretorias que realizam atividades de apoio, de divulgação, ou acessórias; bem como evitando a duplicação de estruturas para a realização de um mesmo trabalho.

Nos últimos anos se assistiu, por exemplo, uma forte expansão das atividades de comunicação social dos órgãos. Diversos poderes e órgãos dispõem de canais de TV, rádio, jornal, agências de notícia. Um grande efetivo de pessoal vem sendo admitido para essas funções que, a despeito de sua relevância, não constituem a atividade finalística dos respectivos órgãos. Mais de um órgão poderia ser atendido pelo mesmo serviço de comunicação, operado sob a forma de *pool*.

Também bastante comum é a expansão e duplicação de setores destinados a organizar e subsidiar eventos culturais e recreativos, centros de treinamento sobredimensionados (ver mais sobre capacitação nos itens 4 e 11), e serviços médicos que gradativamente se transformam em mini-hospitais (ao mesmo tempo em que os servidores ali atendidos já dispõem de seguro saúde patrocinado pelo respectivo órgão ou entidade).

A perda de foco das organizações públicas na sua missão e objetivos principais tende a tornar a organização inchada, pouco produtiva e com demanda excessiva por pessoal, que será empregado em atividades de menor impacto nos resultados do órgão ou poder público.

⁴¹⁵ Banco Central, Tesouro Nacional e Senado Federal, além de um período de dois anos no início da carreira, como empregado celetista, em atividade de nível médio, na Secretaria da Receita Federal, o que representa uma vivência de 21 anos da prática cotidiana do setor público federal brasileiro. O autor também já atuou como professor de cursos de formação de servidores na ENAP, ESAF e no Senado Federal.

Outro ponto que deve ocupar lugar central no planejamento dos órgãos e poderes é a automação de tarefas rotineiras, que leva, entre outras economias e ganhos de eficiência, à redução da necessidade de pessoal. Exemplos de sucesso na administração pública federal são a informatização do processo eleitoral e da declaração de ajuste do Imposto de Renda. Grandes progressos e economias podem ser obtidos, por exemplo, com a informatização de tramitação de processos na justiça e de projetos de lei e demais proposições no Congresso.

Medidas simples como a integração dos catálogos e acervos das bibliotecas de órgãos públicos, a criação de ferramentas de consulta de leis⁴¹⁶ e de consulta da execução do orçamento federal⁴¹⁷ são alguns exemplos de instrumentos já implementados e em funcionamento que a administração pública pode lançar mão para elevar sua produtividade, economizar na contratação de pessoal e ampliar a quantidade e qualidade dos serviços oferecidos à população.

Planejamento da força de trabalho e cronograma anual de concursos

O planejamento da ação dos órgãos e poderes, comentado acima, deve ser acompanhado por um planejamento da força de trabalho necessária. Um órgão central, como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, deve recolher informações sobre a necessidade futura de pessoal em todas as áreas da administração, avaliar e redimensionar essa demanda em conjunto com cada órgão, e montar um planejamento com horizonte de cinco anos ou mais para as admissões.

O Ministério já dispõe de uma boa base estatística acerca do quantitativo, idade, renovação e distribuição dos servidores. Com alguns aperfeiçoamentos adicionais nesse banco de dados, somados às informações advindas dos planejamentos setoriais, é possível programar o quantitativo de admissões necessárias nos anos futuros.

A partir daí deve ser fixado um cronograma de concursos, a serem realizados anualmente, em data preestabelecida, para praticamente todas as carreiras. Seria uma regularidade similar à dos concursos vestibulares das universidades.

Atualmente os concursos públicos são realizados sem regularidade temporal, por decisão negociada entre o órgão contratante e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (no caso dos órgãos e Poderes autônomos, por negociação entre as instâncias internas) e estão sujeitos a injunções políticas. Sabedores da dificuldade de se aprovarem novas admissões futuras, e cientes do custo de transação envolvido na negociação para abertura de concurso, os gestores públicos têm incentivos para superestimar o número de servidores necessários. Abrem vagas em excesso e, além disso, realizam concursos com prazo de validade máximo permitido pela Constituição (4 anos), deixando uma lista de espera a ser convocada ao longo desse período.

Diversos problemas surgem desse tipo de procedimento. Em primeiro lugar, os indivíduos da lista de espera tendem a montar *lobby* para garantir e acelerar sua convocação, o que gera mais custo de transação e acaba induzindo a contratação de mais servidores que o necessário. Em segundo lugar, os concursos se tornam grandes eventos, com

⁴¹⁶ Ver www.lexml.gov.br

⁴¹⁷ Ver http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado.

número elevado de candidatos; afinal não se sabe quando haverá outro concurso. Isso acaba elevando o custo de realização dos certames.

Em terceiro lugar, deixa de haver uma substituição gradativa dos servidores que ano após ano saem de atividade. Durante os anos em que não há concurso, o efetivo de determinada carreira vai diminuindo lentamente, criando gargalos localizados de falta de pessoal e uma lenta perda da memória e experiência funcional. No ano em que se realiza o concurso, uma enxurrada de novatos entra no órgão, dificultando o gerenciamento e alocação desse novo efetivo pelos gestores e exigindo esforço maciço de aprendizagem e adaptação (raramente os cursos de formação garantem a aquisição da vivência prática necessária ao trabalho, conforme comentado adiante, no item 4).

O estabelecimento de concursos anuais, para selecionar uma pequena quantidade de servidores todos os anos, solucionaria todos esses problemas. Seria evitada a lista de espera e o conseqüente *lobby*, os concursos seriam menores e mais baratos, não haveria fortes oscilações nos quantitativos funcionais dos órgãos, a memória funcional e a experiência seriam passadas gradativamente do pessoal sênior para os novatos.

Além disso, tendo conhecimento de um calendário regular de admissões, os interessados teriam mais tempo para planejar a sua participação e escolher o tipo de atividade profissional para a qual se consideram mais aptos, ao contrário da prática atual, em que todos os interessados fazem todos os concursos oferecidos, para não perder a oportunidade, visto que não se sabe quando haverá novos concursos e para que áreas. O objetivo dos candidatos, atualmente, é “agarrar” a vaga, garantir a remuneração, não importando qual seja a área de atuação profissional, com alto risco de inadequação funcional ao longo da vida profissional: agrônomos viram servidores do Ministério da Justiça, advogados transformam-se em fiscais da vigilância sanitária, biólogos vão trabalhar em tribunais, contadores convertem-se em “especialistas em meio-ambiente”; o que representa evidente desperdício dos recursos empregados na formação universitária desses indivíduos.

Melhorar a qualidade dos concursos públicos

Os concursos públicos realizados pelo governo federal são constituídos tipicamente de provas que combinam questões de múltipla escolha (ou variações como “verdadeiro” ou “falso”), questões dissertativas e provas de títulos (acadêmicos e de experiência profissional). Tipicamente as questões de múltipla escolha têm maior peso. Dado que os concursos são grandes eventos, dos quais participam centenas ou milhares de candidatos, opta-se por um método de teste que facilite a correção por meio eletrônico.

As provas raramente são focadas nos assuntos e habilidades estritos que serão requeridos do candidato ao longo da vida profissional. É costume cobrar dos candidatos um tipo de conhecimento enciclopédico, e superficial, de amplo espectro de matérias (direito penal, direito civil, direito constitucional, orçamento e contabilidade pública, economia, ciência política, administração, regulamento interno dos órgãos, etc.). Isso leva os candidatos a uma extenuante preparação, baseada no aprendizado superficial de matérias (a famosa “decoreba”) que, passado o concurso, raramente lhes serão de interesse ou de alguma utilidade. Há casos em que esse enfoque se estende, também, ao curso de formação de frequência obrigatória para os aprovados no concurso.

O problema daí decorrente não é apenas o desperdício de tempo e dinheiro dos candidatos na preparação para o concurso (o que faz o júbilo dos cursinhos preparatórios),

mas também a seleção inadequada de profissionais. A tendência é que sejam aprovados nos concursos os jovens candidatos a primeiro emprego, que têm tempo suficiente para dedicar ao estudo intensivo das matérias exigidas nas provas (e que, repito, muitas vezes não serão conteúdo necessário à prática profissional cotidiana). Profissionais mais experientes, com bagagem e habilidade profissional que seriam muito importantes ao setor público, simplesmente não têm condições de parar de trabalhar durante vários meses para se dedicarem ao estudo do programa do concurso (ou o fazem arcando com um alto custo pessoal e familiar).

Ao contrário dos processos de seleção da iniciativa privada, geralmente baseados em análise de currículo e entrevistas, não há qualquer filtro, nos concursos, que avalie fatores subjetivos como capacidade de negociação, propensão à liderança ou estabilidade emocional. Os testes psicológicos, normalmente aplicados após a convocação dos aprovados em concursos públicos, são meras formalidades ou instrumentos para indicar potenciais e inevitáveis problemas futuros, pois não há possibilidade de se rejeitar um candidato já aprovado no concurso com base em argumentos de inadequação de ordem psicológica. Qualquer iniciativa dessa ordem é facilmente derrubada na justiça.

De fato, dada a tradição patrimonialista do setor público brasileiro, seria temerário substituir critérios objetivos de seleção por outros de cunho subjetivo, sob pena de se abrir espaço para o direcionamento da seleção a apadrinhados políticos. Contudo, é possível, pelo menos, que se redesenhem os concursos de forma a:

- a) reduzir a importância das questões objetivas;
- b) aumentar a importância das questões dissertativas (nas quais se pode avaliar não apenas o conteúdo cobrado, mas a capacidade de argumentação e a habilidade para escrever);
- c) reduzir a amplitude de matérias cobradas, focando naquelas de importância direta para o exercício profissional;
- d) dar preferência ao teste de habilidade cognitiva (testes de raciocínio e lógica) em detrimento do conhecimento enciclopédico decorado;
- e) aumentar o peso atribuído ao histórico profissional e aos títulos acadêmicos.

A implantação de um cronograma de concursos anuais, com menor número de vagas e candidatos, conforme sugerido no item 2, viabilizaria esse tipo de modificação nos concursos, pois seria menor o número de candidatos e de avaliações a corrigir. Além disso, um maior rigor na fixação das remunerações (conforme proposto no item 12) também tenderia a reduzir o volume de candidatos interessados em uma vaga no setor público, mais uma vez reduzindo a quantidade de avaliações a serem corrigidas.

Mudar o foco dos cursos de formação

Uma vez que os concursos públicos tendem a selecionar jovens pouco experientes, cujo principal atributo foi ter mais perseverança que os demais, dedicando mais horas à atividade de decorar o conteúdo do concurso; a administração pública vê-se na contingência de “treinar” os inexperientes aprovados antes do início do efetivo exercício das suas funções.

Surgem, então, os longos (e caros) cursos de formação. Contudo, experiência e habilidade não se ensinam na escola, e os cursos de formação acabam repetindo a fórmula usada

nos concursos: ministrar aulas sobre conteúdo acadêmico, muitas vezes na modalidade *express*, apresentando-se uma visão introdutória e superficial de grande quantidade de disciplinas acadêmicas.

Fossem selecionados para o setor público profissionais mais experientes, com conhecimento nas áreas específicas que serão demandadas na atividade laboral cotidiana, esse tipo de curso de formação (e todo o seu custo) seriam dispensáveis. Poderiam ser substituídos por palestras ministradas pelos gestores de cada órgão, onde simplesmente se daria uma visão geral da organização para os servidores entrantes.

A formação poderia ser feita ao longo da carreira. Os servidores se candidatariam para periódicas e regulares licenças para estudo, no âmbito de um programa de treinamento da instituição, focado na missão e nos objetivos principais daquela organização.

Tome-se como exemplo uma instituição como o Banco Central do Brasil. Em vez de se ministrar a todos os seus novos servidores, recém-concursados, um curso superficial sobre política monetária e inflação; é preferível que os seus servidores mais destacados, ao longo de cinco ou oito anos de carreira, tenham a oportunidade de disputar (mediante critérios de mérito) uma licença para fazer um mestrado ou doutorado em economia monetária em uma universidade de atestada qualidade. Da mesma forma, é melhor para uma agência reguladora viabilizar a participação de alguns servidores destacados em programas de intercâmbio com agências reguladoras de países mais desenvolvidos do que aplicar seus recursos em cursos com lições rudimentares de teoria da regulação a uma centena de jovens recém-contratados.

É fundamental, nesse novo enfoque dos cursos de formação, que haja seriedade na seleção dos cursos aos quais os servidores serão enviados. Um desvio comum é o servidor buscar fazer um curso de interesse pessoal, em nada relacionado à missão e objetivos da instituição, às expensas desta. Para tanto é preciso haver um sólido trabalho de exame e aprovação de projetos de formação e capacitação.

Essa mudança no foco da formação dos servidores traria benefícios não apenas em termos da qualidade da formação, mas passaria a constituir, também, um incentivo à qualidade e produtividade dos servidores, que procurariam ser mais aplicados em suas atividades, como forma de se credenciar a um desses programas de treinamento ao longo da carreira. Principalmente se o sucesso na conclusão do curso fosse premiado com um adicional à remuneração.

Evitar a exigência de sobrequalificação para ingresso no serviço público

Um equívoco comumente observado na definição dos requisitos legais para ingresso nas carreiras do setor público é a exigência de formação escolar em nível mais elevado que o necessário para o exercício da função. Raramente se vê uma empresa privada exigir que candidatos a um cargo de, por exemplo, auxiliar de escritório, tenha nível superior completo. Essa prática é comum no setor público. Existe a ideia de que a exigência de alta escolaridade sempre levará a uma seleção mais rigorosa, de pessoal com melhor formação.

Isso não necessariamente é correto. Vejamos o caso analisado em Moriconi (2006) que estuda a carreira de professor de ensino básico da rede pública. A autora mostra que, tendo em vista que as remunerações oferecidas não são atrativas, e que pessoas com

nível superior têm alternativas de emprego com melhor remuneração, ao se exigir nível superior completo para o ingresso na carreira, as vagas para professor acabam atraindo os indivíduos de nível superior com menor qualidade profissional.

Se não fosse exigido o nível superior completo, é possível que jovens talentosos, ainda cursando a universidade, se sentissem atraídos pela remuneração oferecida (afinal eles ainda não têm acesso às melhores remunerações oferecidas às demais profissões que exigem nível superior e estão em uma fase da vida em que há menos compromissos financeiros). A exigência de nível superior, nesse caso, em vez de selecionar os melhores, acaba selecionando os piores.

Há distorções, também, quando a exigência de sobrequalificação vem acompanhada de salários muito altos. Isso ocorre, por exemplo, na seleção de soldados para a Polícia Militar do Distrito Federal. Essa unidade da Federação paga vencimentos bastante elevados aos soldados⁴¹⁸ e exige o nível superior completo como requisito ao ingresso na corporação. Isso torna a função de soldado da Polícia Militar competitiva com outras funções como, por exemplo, a de advogado em início de carreira. Dada a combinação de processo seletivo inadequado, baseado em conhecimentos formais e “enciclopédicos” (ver item 3), com a exigência de nível superior e elevada remuneração, indivíduos bem formados e desprovidos de habilidade específica para a tarefa de policiamento das ruas e confronto armado com criminosos passam a compor a tropa. Na primeira oportunidade que tiverem, esses indivíduos buscarão uma lotação profissional fora das ruas, em um gabinete ou em atividade-meio da Polícia Militar. Utilizam suas habilidades intelectuais e diplomas de formação como instrumento para requerer tal “desvio de função”.

O resultado da exigência de sobrequalificação é a tendência a uma prestação inadequada de serviços à população e de elevação do custo da folha de pagamentos.

Criar mecanismos para a ascensão funcional por mérito (mobilidade vertical)

Se, por um lado, não se deve contratar pessoas sobrequalificadas, como exposto no item 5, é preciso estar atento ao fato de que, ao longo da vida profissional, as pessoas estudam, melhoram suas qualificações e podem se tornar sobrequalificadas para o exercício da função para a qual foram inicialmente contratadas. Um jovem, admitido aos vinte anos de idade para exercer funções de nível médio, pode se formar, realizar cursos de especialização, etc. Manter-se com as mesmas tarefas que exercia aos vinte anos, ao longo de toda a vida funcional, é algo bastante frustrante. A tendência é que essas pessoas se tornem desmotivadas para a realização de suas tarefas.

Não é incomum, no setor privado, que indivíduos comecem suas vidas profissionais como contínuos de um banco e cheguem a gerentes ou diretores desse banco; ou que auxiliares de redação atinjam, ao final da carreira, a função de editor-chefe de um jornal. Mesmo nas empresas públicas e de economia mista isso é possível. No setor público, o custo da ascensão funcional para aqueles que entraram muito jovens no serviço público é muito elevado.

⁴¹⁸ Em concurso concluído no início de 2010 o vencimento inicial era superior a R\$ 4 mil, conforme edital do certame disponível em <http://www.vestcon.com.br/ft/conc/4585.pdf>. A título de comparação, a Polícia Militar do Rio de Janeiro lançou edital para concurso similar com salário inicial de R\$ 1.050,00 mais gratificação que pode chegar a, no máximo, R\$ 1 mil, conforme informações disponíveis em <http://www.novoconcurso.com/novo-concurso-pm-rj-2010-edital-apostilas.html>.

No atual quadro constitucional não é permitido fazer concursos para ascensão interna no setor público⁴¹⁹. A opção para esse profissional passa a ser a de fazer concurso público para uma nova carreira. Porém, como visto nos itens 2 e 3, os concursos públicos, em seus modelos atuais, exigem um esforço elevado de preparação, e dão pouca importância à experiência profissional acumulada. Há, portanto, um alto custo de transação na opção de “começar de novo” em uma nova carreira, por meio de novo concurso público.

Há duas saídas para esse profissional. A primeira é se acomodar na atividade atual (gozando de estabilidade no emprego e boa remuneração em relação às alternativas de emprego privado), o que significa dizer que o setor público terá um profissional pouco estimulado, frustrado e de baixa produtividade

A segunda opção é buscar a aprovação em outro concurso, caso em que o órgão de origem do profissional perderá alguém que tem experiência acumulada e capacidade para assumir funções de maior responsabilidade; além de ter, durante o tempo de preparação para o concurso, um profissional que não está focado no seu trabalho e sim nos estudos para prestar outro concurso público.

Por isso, seria importante a regulamentação da possibilidade de ascensão funcional, de atividades de nível médio para outras de nível superior, por meio de concursos internos.

Os chamados “concursos internos”, praticados anteriormente à vigência da Constituição de 1988, têm um histórico de manipulação em favor de apadrinhados e de uso como mecanismo indevido de elevação geral de remunerações.

Para evitar esse tipo de desvio, seria necessário estabelecer um cronograma transparente, fixado com anos de antecedência para esse tipo de concurso. O controle e a autorização para a sua realização ficariam centralizados no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou órgão equivalente. As vagas deveriam ser bastante limitadas, para promover a competição entre os potenciais candidatos e estimulá-los a ter bom desempenho em suas atividades. O histórico funcional e as “provas de títulos acadêmicos” deveria ter peso significativo no processo seletivo.

De todas as diretrizes apresentadas neste trabalho, esta talvez seja a de mais difícil implementação, uma vez que requer a aprovação de emenda à constituição e por se tratar de um tema que já constitui súmula do Supremo Tribunal Federal. Somente a

⁴¹⁹ Trata-se de decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 231-7, cujo acórdão, publicado no Diário de Justiça de 13/11/1992, é resumido pela seguinte ementa: “O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos é, no atual sistema constitucional, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, indispensável para cargo ou emprego público isolado ou em carreira. para o isolado, em qualquer hipótese; para o em carreira, para o ingresso nela, que só se fará na classe inicial e pelo concurso público de provas ou de provas e títulos, não o sendo, porém, para os cargos subsequentes que nela se escalonam até o final dela, pois, para estes, a investidura se fará pela forma de provimento que é a ‘promoção’.

Estão, pois, banidas das formas de investidura admitidas pela Constituição a ascensão e a transferência, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso, e que não são, por isso mesmo, ínsitas ao sistema de provimento em carreira, ao contrário do que sucede com a promoção, sem a qual obviamente não haverá carreira, mas, sim, uma sucessão ascendente de cargos isolados.

O inciso II do art. 37 da Constituição Federal também não permite o ‘aproveitamento’, uma vez que, nesse caso, há igualmente o ingresso em outra carreira sem o concurso exigido pelo mencionado dispositivo.(...)” (Inteiro teor disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>)

aplicação prática das demais diretrizes proposta neste trabalho e a criação de um ambiente de reforma das relações de emprego no setor público viabilizariam a aprovação da ascensão funcional por concorrência interna.

Carreiras não vinculadas a órgãos específicos (mobilidade horizontal)

O item anterior referiu-se à necessidade de aumento da mobilidade vertical dos servidores: ascensão funcional dos mais competentes servidores de nível médio para postos de nível superior. O presente item trata da importância de se aumentar a mobilidade horizontal: um mesmo servidor ser alocado em diferentes ministérios ou órgãos da administração.

Desde o final dos anos noventa houve uma tendência de criação de carreiras vinculadas a um determinado órgão. Temos, por exemplo, o “Plano Especial de Cargos da Cultura”, cujos servidores ficam vinculados ao Ministério da Cultura, o “Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda”, o “Plano de Carreiras e Cargos da Agência Brasileira de Inteligência”, etc. Chega-se ao detalhe de definir planos específicos para cada agência reguladora, autarquia ou fundação.

Essa foi uma forma encontrada pelas lideranças sindicais e corporativas dos servidores para melhorar a sua remuneração e estimular a coesão em torno dos interesses de classe, reduzindo seus custos de decisão coletiva. Naquele período havia um esforço de ajuste fiscal, que levava ao endurecimento do Governo em relação a demandas de reajustes. A válvula de escape encontrada foi a criação de planos de cargos e salários para carreiras específicas. A título de reformulação dos cargos e dos instrumentos de remuneração, promoviam-se reajustes de remunerações e criação de gratificações.

O resultado disso foi uma redução da possibilidade de remanejamento de pessoal entre órgãos. Um “Analista Ambiental” que realize atividades burocráticas e gerenciais no Ministério do Meio Ambiente não encontrará espaço para realizar atividades similares no Ministério dos Transportes (ao se transferir, perderá a gratificação que recebe no órgão de origem e não poderá receber gratificação similar paga no órgão de destino, pois não pertence à carreira daquele órgão). Caso haja excesso de pessoal no primeiro Ministério e escassez no segundo, é reduzida a possibilidade de se solucionar esse desequilíbrio por meio de realocação de pessoal. A solução adotada será a contratação de mais pessoal para o Ministério dos Transportes, mantendo-se o excedente no Ministério do Meio Ambiente.

A criação de carreiras específicas é válida para os casos de atividades com alto conteúdo técnico e exigência de especialização (pesquisadores da Fundação Oswaldo Cruz – Fio-cruz ou Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, por exemplo), mas desnecessária e contraproducente em funções administrativas e gerenciais.

Há um aparente caso de sucesso de carreira gerencial de ampla mobilidade horizontal: os “Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental”, oficialmente vinculados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mas que são distribuídos em funções gerenciais nos diversos órgãos do Poder Executivo. Seria preciso investir nesse tipo de organização de carreiras, revertendo o processo recente de identificação das carreiras com os respectivos órgãos.

Competição e mérito na distribuição de funções comissionadas e DAS

A maior mobilidade horizontal, tratada no item anterior, não apenas permitiria melhor alocação da mão-de-obra dentro da administração, evitando contratações adicionais desnecessárias; como também facilitaria a criação de um ambiente de competição, meritocracia e aumento de produtividade: as funções gratificadas ou DAS oferecidas por um órgão poderiam ser alocadas por meio de abertura de concorrência eletrônica.

Aberta uma vaga, o gestor responsável pela nomeação poderia optar em fazer a escolha do servidor a ser nomeado (como ocorre atualmente) ou buscar algum talento no amplo quadro de servidores federais. Um comitê de recrutamento e seleção (possivelmente centralizado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) anunciaria via *Internet* a disponibilidade da vaga e os requisitos para preenchê-la: entrevistas, currículo, cartas de apresentação de antigos superiores hierárquicos, etc.

A rigor o preenchimento de DAS por indivíduos de outra carreira ou não vinculados ao setor público já é possível atualmente. Mas a criação e estímulo à captação de talentos dentro da administração criariam uma salutar cultura de difusão de informação e de competição.

Vários órgãos da administração federal já usaram e usam, internamente, com sucesso, esse processo de concorrência para preenchimento de funções e cargos de direção. Já existe, pois, experiência piloto que pode ser facilmente expandida para toda administração.

Vale ressaltar a importância de este mecanismo ser de uso opcional pelos gestores, pois a obrigatoriedade criaria um engessamento desnecessário para os gestores que já tenham um nome adequado para preencher a vaga disponível.

Reformulação e enxugamento das funções de confiança e DAS

Nos anos recentes houve um grande incremento no número de funções e cargos que podem ser livremente nomeados pelo gestor público, sem a exigência de que o escolhido seja servidor público de carreira, conforme mostrado no Gráfico 4. O número de DAS pulou de 17,6 mil para 21,2 mil entre 2003 e 2009: um crescimento de 20,5%.

Essa possibilidade de nomeação de não-servidores para funções gerenciais e de assessoramento tem a vantagem de permitir aos governantes alocar, nas funções mais elevadas (Secretários-Executivos de Ministérios, Presidentes de Autarquias, etc.) pessoas de sua confiança, de seu partido político; em geral com perfil mais político do que técnico. São esses indivíduos que darão a orientação política da administração.

Porém, à medida que se desce na escala de importância dos cargos e funções, a livre nomeação de não-servidores acaba viabilizando vícios como o empreguismo e o aparelhamento partidário da máquina pública. Com essas possibilidades abertas, há sempre pressão política para a expansão dessas funções, como forma de abrigar o máximo possível de aliados.

Isso é prejudicial não apenas pela tendência ao acúmulo de excesso de pessoal, como também por gerar descontinuidade no processo de trabalho. A cada troca de governo são substituídos milhares de gestores e assessores de nível intermediário, com a quebra de ritmo do trabalho, a perda da memória das organizações e todos os demais custos

decorrentes da substituição. Isso sem contar o elevado risco de que as nomeações políticas levem à escolha de pessoas de baixo nível técnico ou não identificadas com as metas de longo prazo das instituições para as quais foram nomeados.

Não se pode deixar de registrar, nesse ponto, a contradição existente no regime de admissão do setor público. Por um lado, é banido o instrumento da ascensão funcional, como visto no item 6, sob o argumento de que a seleção de mérito deve ser por concurso. Por outro lado, usa-se e abusa-se da contratação sem qualquer concurso, para cargos em comissão.

O que se propõe é uma redução drástica dos cargos e funções de livre provimento nos níveis intermediários e básicos da administração. A entrada de não-servidores na administração ficaria restrita aos cargos máximos (Secretários-Executivos, presidentes e diretores de autarquias e fundações, etc.). Os demais cargos e funções seriam de preenchimento exclusivo por servidores públicos, sendo incorporados ao processo de ascensão funcional por mérito, de preferência utilizando-se o mecanismo de concorrência descrito no item anterior.

Um aperfeiçoamento adicional poderia ser um aumento do grau de exigência para o preenchimento das mais elevadas funções destinadas exclusivamente aos servidores de carreira. Para esses cargos de maior importância estratégica só poderiam concorrer os servidores que fossem aprovados em um processo de certificação de competência, que exigiria tempo mínimo de serviço, experiências em funções intermediárias e, sobretudo, aprovação em um treinamento específico para gestores de alto nível. O acesso e participação nesse treinamento seriam mais uma ferramenta de estímulo à produtividade dos servidores, uma vez que a possibilidade de frequentá-lo poderia ser condicionada ao desempenho funcional.

Uso parcimonioso da gratificação por desempenho

Sempre que se fala em premiar o mérito e estimular a produtividade, a primeira ideia que surge é a de submeter os servidores a uma avaliação de desempenho pessoal, vinculando a sua promoção ou uma parcela variável da remuneração aos resultados dessa avaliação.

Esse procedimento, contudo, tem-se mostrado pouco eficaz. A relação pessoal entre o superior hierárquico e o servidor acaba por minar a avaliação. Uma má avaliação deteriora as relações interpessoais e acaba gerando um clima hostil entre avaliador e avaliado. A tendência é a de se conceder avaliação máxima a todos.

Por isso, esse tipo de mecanismo deve ser usado exclusivamente nos casos em que haja meios objetivos, independentes da opinião subjetiva do superior hierárquico, de se avaliar o desempenho individual ou da organização.

É o caso, por exemplo, da mensuração do desempenho dos estudantes da rede pública em testes de proficiência. É razoável considerar que pelo menos uma parte da melhoria da nota média dos estudantes de uma escola, ao longo do tempo, se deve ao esforço coletivo dos trabalhadores daquela escola. Nesse caso parece ser um bom instrumento o uso de bônus, diferenciado e de caráter coletivo, aos servidores das escolas públicas de melhor desempenho. De forma similar, parece ser interessante premiar os agentes de fiscalização tributária por elevações da arrecadação em níveis superiores àqueles projetados ou os policiais em função da redução das estatísticas de criminalidade.

Sempre que for possível medir, de forma exógena e objetiva, o desempenho dos profissionais, é importante que se introduza o pagamento de prêmios. Do contrário, o mérito deve ser premiado por outros mecanismos, como a rapidez na ascensão funcional ao longo da carreira ou o acesso a funções comissionadas ou de direção por meio de processos competitivos.

Progressão seletiva ao longo da carreira como mecanismo de estímulo

Historicamente as progressões dos servidores a níveis mais elevados de suas carreiras têm sido feitas por tempo de serviço. Obviamente esse não é um mecanismo que estimule o indivíduo a ter bom desempenho, pois basta sentar-se e esperar o tempo passar.

Para tornar esse quadro ainda mais desestimulante, houve uma tendência ao estreitamento na diferença de remuneração entre o nível inicial e o nível final da carreira, tornando pouco relevante o avanço para os próximos níveis.

Marconi (2010, p. 9) mostra, por exemplo, que a diferença entre o nível inicial e final de diversas carreiras em 2009 era bem mais estreita que aquele vigente em 2002. Por exemplo, para os auditores fiscais essa diferença caiu de 75% para 26%, para os analistas do Banco Central do Brasil reduziu-se de 117% para 40%, para os Técnicos de Seguro Social de 117% para 75%. Houve casos de ampliação da diferença, como o dos técnicos de instituições de ensino federais, que subiu de 99% para 155%, mas a tendência geral é de encurtamento da diferença.

A prática de se conceder gratificações de valor único a todos os membros da mesma carreira, independente do nível em que se encontram, tornou ainda menos relevante o impacto da diferença de níveis na remuneração final.

Deve-se resgatar a progressão ao longo da carreira como um instrumento de estímulo. Para tanto, a primeira providência é ampliar a diferença de remuneração entre o nível inicial e final. A segunda providência é reduzir a prática de concessão de gratificações com valores uniformes a todos os servidores da carreira. Em terceiro lugar é preciso encontrar mecanismos de promoção que privilegiem o mérito.

Um mecanismo possível seria fixar um número de vagas para promoção sempre menor que o de candidatos à promoção. O critério para promoção seria o mérito, definindo-se os escolhidos, de preferência, por um colegiado de superiores (evitando-se a decisão individual do chefe direto).

O estabelecimento de um “funil” de vagas, muito similar ao que existe no sistema de promoção de oficiais militares, serviria apenas para acelerar a ascensão dos servidores de melhor desempenho. Aqueles que, durante dois anos, não fossem selecionados para uma das vagas do “funil”, seriam automaticamente promovidos (“por tempo de serviço”) no terceiro ano.

Essa promoção “por tempo de serviço” mitigaria eventuais problemas gerados por julgamento enviesado ou injustiças na decisão de promoção. Se um servidor de bom desempenho fosse discriminado no primeiro ano, esse erro poderia ser corrigido na seleção dos promovidos no segundo ano. Se novo erro de avaliação ocorresse no segundo ano, então a promoção “por tempo de serviço” impediria a reprodução do erro no terceiro ano. Ao mesmo tempo, esperando-se que os gestores encarregados de selecionar os promovidos acertem mais do que errem, teríamos que, em média, os

servidores de melhor desempenho avançariam mais rapidamente na carreira, obtendo elevações de vencimentos mais cedo que os demais.

Fixação dos vencimentos a partir de comparações com o setor privado

A fixação dos vencimentos para cada carreira tem sido feita de forma *ad hoc*, ao sabor das pressões sindicais e corporativas. Em períodos de maior folga fiscal e de governos mais permeáveis à influência sindical, expandem-se as remunerações e as contratações. Nas crises fiscais trabalha-se com o congelamento das remunerações e o consequente agravamento das relações com os servidores.

Vivemos, desde 2005, um período expansionista, em que a folha de pessoal do Governo Federal tem crescido muito acima da inflação, conforme já mostrado no Gráfico 1. As remunerações têm, cada vez mais, se descolado da realidade do mercado privado. Não é por outra razão que o Distrito Federal, que concentra parcela elevada do funcionalismo federal, tem a maior renda *per capita* do País⁴²⁰.

A lógica dos reajustes nos últimos anos tem sido a seguinte: as carreiras com maior poder de pressão, por terem sindicatos mais fortes ou por exercerem funções essenciais, conseguem pressionar para elevar seus rendimentos. Em seguida, as demais categorias reivindicam isonomia remuneratória. Ao ser concedida tal isonomia, aquelas carreiras ou categorias que haviam partido na frente, consideram que tiveram perda relativa, pois julgam que suas remunerações devem ser mais elevadas que a dos demais. E aí reivindicam novos aumentos. Surge um moto contínuo de pressões por reajustes.

O que se vê, nas fases expansivas do ciclo, é uma fixação de remunerações muito elevadas, descoladas da real relevância das funções exercidas por cada carreira e das remunerações no setor privado. Nos períodos de crise fiscal, o mais comum é o congelamento de todos, independentemente de algumas carreiras estarem defasadas em relação às demais (ou seja, saem prejudicadas aquelas carreiras que estão prestes a receber reajuste quando surge a decisão política de endurecer em relação à remuneração do setor público).

A eterna busca da isonomia remuneratória acaba gerando uma concorrência predatória dos órgãos e poderes por servidores. Aqueles indivíduos em início de carreira, que acabaram de prestar concurso público e ainda estão “em ritmo de concurso”, não perdem a oportunidade de prestar novos concursos para os órgãos de maior remuneração. Quando a balança se inverte, e o órgão de menor remuneração passa a pagar melhor, surge nova onda de mudanças. Com isso realizam-se muito mais concursos públicos que o necessário e cria-se elevado custo de transação para os servidores que buscam melhor remuneração e para os órgãos que buscam estabilizar o seu quadro funcional.

É preciso haver parâmetros claros e transparente para a fixação da remuneração das diferentes carreiras do setor público. Deve-se iniciar com a busca de valores pagos no setor privado, levando-se em conta características como grau de instrução, anos de estudo, grau de responsabilidade. Mesmo que tais parâmetros não sejam usados para fixar a remuneração em si, eles podem ser usados para fixar os percentuais de reajustes

⁴²⁰ A Pesquisa de Orçamento Familiar 2008-2009 apontou um rendimento total médio familiar de R\$ 4.513 no DF, contra, por exemplo, R\$ 3.346 no Rio de Janeiro, R\$ 3.450 em São Paulo, R\$ 2.843 no Rio Grande do Sul e R\$ 1.889 na Bahia.

nos vencimentos. Assim, o ritmo de reajustes no setor público acompanharia aquele praticado no setor privado. Seria importante, também, um cronograma preestabelecido de datas de reajustes.

Também deve ser realizada uma incorporação ou agrupamento de carreiras. Atualmente existe um grande número de carreiras estanques e específicas, muitas delas criadas dentro do âmbito de um mesmo órgão. A criação de grandes grupos de carreiras (ou a fusão de muitas delas) facilitaria o processo de fixação de remunerações, estabelecendo-se a mesma tabela e os mesmos índices de reajustes para todas as carreiras de um mesmo grupo.

Há alguns exemplos de agrupamentos já realizados com sucesso. É o caso do chamado “Grupo de Gestão”, que reúne carreiras vinculadas a diferentes órgãos e que têm vencimentos iguais. Compõem esse grupo as seguintes carreiras: Analista de Finanças e Controle (Ministério da Fazenda), Analistas de Planejamento e Orçamento (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), Analistas de Comércio Exterior (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) e Especialistas em Políticas Públicas e Governamentais (carreira horizontal, com lotação em vários ministérios). As carreiras das diversas agências reguladoras também parecem estar sujeitas à fixação unificada de vencimentos. Porém, muito mais se pode fazer, eliminando-se ou agrupando-se muitas outras carreiras, que muitas vezes são criadas para órgãos específicos, como o Hospital das Forças Armadas, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ou a Fundação Nacional do Índio.

Outra medida importante é evitar a criação de mecanismos paralelos com a finalidade de conceder reajustes remuneratórios. Gratificações, por exemplo, só poderiam ser instituídas nos casos específicos em que se pode medir, de forma objetiva, a performance dos servidores. Ficaria proibida a criação de gratificações genéricas, pagas a todos, sem claro critério de aferição do desempenho que venha a justificar o pagamento da gratificação.

Muito comum para escamotear aumentos de remuneração é o uso de reformulação do plano de carreira. A título de mais bem organizar os cargos da instituição, promove-se uma reformulação em que a tabela de vencimentos de todos é reajustada. Assim, as reformulações de planos de carreira deveriam ser melhor controladas pela autoridade central (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e deveriam ter, como requisito à aprovação, a condição de que não houvesse elevação no valor total da folha de pagamentos. Do contrário cairiam na categoria “reajuste” e deveriam ser realizados na data fixada legalmente.

Regulamentação do direito de greve

A Constituição Federal prevê, em seu art. 37, inciso VII que *o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica*. O problema é que essa “lei específica” nunca foi aprovada. Há, pois, um vazio legal no que diz respeito aos limites ao direito de greve. As organizações sindicais de servidores aproveitaram-se desse vazio para fazer greves e, ao mesmo tempo, pressionar para que os vencimentos dos grevistas não sejam descontados. E esse procedimento tem sido a regra, o que permite que se mantenham greves longas, com meses de duração. Ao mesmo tempo não há a preocupação de se manter um nível mínimo de funcionamento dos serviços ou a restrição a paralisação em setores essenciais, como segurança pública e hospitais.

Em outubro de 2007 uma decisão do Supremo Tribunal Federal estipulou que, na ausência da lei regulamentadora da greve no setor público, deveriam ser aplicadas as regras (mais disciplinadoras) vigentes no setor privado. A aplicação dessa decisão, contudo, depende da disposição política do empregador, ou seja, a direção dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; que quase sempre tem sido de condescendência com os grevistas.

Mais recentemente, em julho de 2010, uma decisão do STJ determinou que a União se abstivesse de realizar corte de vencimentos dos servidores grevistas do Ministério do Trabalho e Emprego. De acordo com a decisão, o vencimento é verba alimentar e cortá-lo significaria suprimir o sustento do servidor e de sua família. Argumentou o Ministro Relator que inexistente previsão e disciplina legal para a formação do fundo de custeio do movimento grevista, bem como do imposto pago pelo servidor para financiar tal fundo, o que justificaria a impossibilidade de seguir o rito previsto na lei de greve aplicável aos empregados do setor privado⁴²¹.

É evidente que, em prosperando essa interpretação, haverá um desequilíbrio na relação de forças em favor das organizações sindicais e corporativas dos servidores. As greves têm baixo custo para estes e alto custo para a administração pública e para os usuários dos serviços públicos. É preciso, pois, regulamentar o direito de greve dos servidores com base em parâmetros razoáveis, que a restrinjam ou proíbam em setores essenciais, estabeleçam regras para corte do pagamento de remunerações e fixem percentual mínimo de funcionamento de serviços essenciais durante a greve.

O risco que se corre é de o *lobby* dos servidores junto ao Congresso Nacional moldar uma lei excessivamente leniente, o que consolidaria o atual estado de incentivo legal à deflagração de greves.

Outro aspecto que vale ressaltar é a ação das entidades externas de controle do Judiciário e do Ministério Público (Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público) no sentido de exigir dos órgãos de administração do Judiciário e do Ministério Público o cumprimento de determinações judiciais que imponham restrições a greves de seus servidores.

Aperfeiçoamentos na legislação e gestão da terceirização de serviços⁴²²

Um caminho natural para aumentar a produtividade do setor público e evitar a admissão desnecessária de servidores é a terceirização de atividades não ligadas às áreas-fim das organizações públicas: vigilância, limpeza, motoristas e serviços de suporte em informática são os casos clássicos, havendo a possibilidade de outros tipos de serviços específicos, tais como serviços de protocolo, funções básicas de apoio administrativo e serviços audiovisuais.

A grande vantagem da terceirização parece estar na redução da admissão direta de pessoal, que significaria a concessão de estabilidade, aposentadorias e pensões elevadas

⁴²¹ Descrição da decisão conforme disposto no sítio do STJ: http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=98028

⁴²² Esta seção é redigida com base em relatório que descreve reunião técnica sobre terceirização de serviços no setor público. A lista de participantes e documentos relacionados ao evento encontra-se disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/centro_de_altos_estudos/seminarios_realizados_pela_coordena%E7ao.xls.

e outras garantias legais que oneram o Erário. Há, também, a vantagem de reduzir o efetivo de pessoal a ser gerenciado, visto que esses serviços são intensivos em mão-de-obra e exigiriam a criação de uma estrutura de coordenação e gerência que, com a terceirização, pode ser repassada à empresa contratada.

Recorrendo à terceirização de atividades não essenciais a organização pública tem a possibilidade de focar suas energias no cumprimento de suas funções essenciais.

Há, contudo, no marco legal e nas práticas gerenciais diversos problemas que reduzem as vantagens proporcionadas pela terceirização, que podem ser assim sumariados:

a) o modelo atual de licitação (Lei nº 8.666, de 1993), que privilegia o menor preço, dá margem à participação de grupos mal intencionados, que montam empresas sem estrutura, para ganhar a licitação oferecendo preços baixos (até abaixo do custo), receber pagamentos antecipados e prestar um serviço de baixa qualidade e com alta probabilidade de interrupção durante a vigência do contrato, por falta de recursos para sustentar a atividade (tendo em vista os preços artificialmente baixos oferecidos no leilão);

b) a administração está, a princípio, com poucas opções para agir, pois se fizer uma licitação no modelo “técnica e preço”, para evitar que um aventureiro ganhe a licitação, haverá grande demora (mais de seis meses) para a efetiva contratação do serviço. Por outro lado, se fizer uma licitação com base em preço, via leilão eletrônico, ganha agilidade, mas perde controle sobre a qualidade;

c) há um dilema entre grau de concorrência e qualidade do serviço. Há concentração de mercado nas áreas de serviços de limpeza e vigilância. Por isso, exigências prévias destinadas a excluir empresas de fachada ou mal estruturadas (como depósito de garantias, seguros, apresentação de certificação de qualidade, etc.), se por um lado são benéficas, por excluir os aventureiros do mercado, por outro lado podem se transformar em barreiras à entrada de novas firmas no mercado, estimulando a cartelização e gerando preços mais elevados;

d) o crescimento acelerado das áreas-meio e não essenciais (vide item 2) acaba levando a um aumento da terceirização e à ampliação do problema;

e) o ônus judicial é imposto sobre a pessoa jurídica da firma de terceirização, livrando as pessoas físicas que as constituíram; de modo que pessoas mal intencionadas podem criar diversas firmas, abandonando aquelas com “ficha suja” e abrindo outras, ao mesmo tempo em que mantêm seus CPFs limpos;

f) a jurisprudência da Justiça do Trabalho coloca o contratante de serviços terceirizados como responsável solidário pelo pagamento de direitos trabalhistas. Isso, por um lado, protege o trabalhador (elo mais fraco da cadeia), mas, por outro, cria incentivos para que as empresas se tornem inadimplentes com relação a essas obrigações, como forma de forçar a administração pública a assumir o passivo;

g) há, muitas vezes, falta de informação sobre preços e estrutura de custos das empresas ou falta de conhecimento acerca de técnicas de elaboração de editais ou de gestão de contratos por parte dos órgãos públicos. Essas informações são necessárias para que os responsáveis pelas licitações e os gestores dos contratos vencedores possam questionar as empresas acerca de sua capacidade de prestar o serviço e sobre a qualidade de tal serviço;

h) a terceirização pode se transformar em um mecanismo para a contratação disfarçada de clientela política, por meio da indicação pelo gestor da contratação, à empresa prestadora de serviços, dos nomes dos indivíduos a serem contratados pela empresa.

Frente a esses problemas é inevitável que se implementem políticas que, ao moralizar o mercado de terceirização, terão o efeito colateral de elevar os seus custos (financeiros e administrativos). Isso, contudo, não elimina as vantagens da terceirização para o setor público, pois a opção de provisão direta dos serviços pela administração pública provavelmente levaria a custos ainda maiores, pois seria efetivada pela admissão de servidores estáveis e bem remunerados para realizar os serviços ou pela instituição de empresa pública de prestação dos serviços hoje terceirizados, que não teria incentivos a operar de forma eficiente⁴²³.

O que resta a fazer é regulamentar a terceirização, buscando sempre um equilíbrio entre o aumento de custos decorrente dessa regulamentação e os benefícios por ela gerados, em termos de qualidade dos serviços prestados e de prevenção de desvios de conduta por parte das prestadoras de serviços.

Em primeiro lugar é preciso pensar em medidas que dificultem a vitória, em licitações, de empresas mal estruturadas ou mal intencionadas. A motivação principal para a entrada de empresas sem estrutura nas licitações de serviços terceirizados é a baixa exigência de uma estrutura física ou de capital que represente um custo inicial para os sócios. Basta dispor de um computador conectado à internet e de um CNPJ que já se está habilitado para competir em um pregão eletrônico. Há apenas um depósito inicial de 5% do contrato, que pode ser feito em títulos públicos ou em outros ativos de baixa liquidez.

Com isso, há o incentivo para se ganhar o leilão e, só posteriormente, sair a campo para contratar pessoal e adquirir material para cumprir o contrato. Ou seja, não há nenhum "custo afundado" (dinheiro gasto antecipadamente) que façam com que o empresário, para não perder este capital, venha a organizar uma empresa com padrões mínimos de qualidade e seriedade.

Some-se a isso o fato de que, ao vencer a licitação, a empresa recebe parte dos pagamentos em antecipação. Por exemplo, as verbas rescisórias que serão pagas aos empregados ao final do contrato (aviso prévio) e as verbas para 1/3 de férias e 13º salário são pagos ao longo do período de vigência do contrato; antes de serem devidos aos empregados.

Ou seja, a empresa coloca um capital pequeno e recebe adiantado um valor muito maior que o capital aplicado. O incentivo para desaparecer com o dinheiro e deixar os empregados à míngua é grande; ainda mais com a perspectiva de que a organização pública contratante do serviço será judicialmente chamada a responder pelo débito.

Para lidar com esse problema, há as seguintes possibilidades:

⁴²³ O Estado de Minas Gerais possui uma empresa deste tipo, que tem estrutura inchada e cujo custo para o erário acaba sendo maior que o da contratação terceirizada somado aos custos extras gerados por inadimplência de tais empresas. Chama-se atenção, ainda, para o fato de que órgãos públicos utilizados como ferramentas de contratação de mão-de-obra, tais como o Instituto Candango de Solidariedade e CODEPLAN (ambos no Governo do Distrito Federal), Serpro ou Fundações Universitárias (no Governo Federal) são modelos que não raro acabam gerando excesso de contratações, pouco estímulo dos contratados a prestar serviços eficientes e elevados custos.

a) aumentar a exigência de depósito prévio de 5% para 15% ou mais do valor do contrato, forçando a empresa a adiantar um valor maior de capital, bem como ampliar o tempo de retenção do depósito até que não haja mais risco de cobrança judicial por parte de empregados;

b) exigir a contratação de um seguro garantia ou aval bancário específico para o pagamento de encargos trabalhistas. Tais instrumentos não existem no mercado financeiro, mas poderia ser criado. Essa providência exigiria que as empresas passassem pelo crivo de bancos e seguradoras que só lhes venderia o seguro se tivesse garantias mínimas de não haver intenção prévia de “empurrar” o pagamento para a seguradora;

c) criação de um selo de qualidade para as empresas do setor, que só poderiam entrar em licitações após obter tal certificação;

d) retenção prévia dos encargos trabalhistas (já vigente para os contratos do Poder Executivo, conforme Instrução Normativa nº 3/2009 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão);

e) atuação conjunta com a Caixa Econômica Federal e o Instituto Nacional do Seguro Social para checagem eletrônica de recolhimento de contribuições e encargos trabalhistas pelas empresas prestadoras de serviços;

f) realização de levantamentos periódicos, possivelmente por meio de contratação de institutos de pesquisas de preços, para ter preços referenciais que permitam aos pregoeiros questionar as empresas que vençam as licitações com preços muito abaixo da média de mercado. No limite existe a possibilidade de desclassificar as empresas que não conseguirem comprovar capacidade de honrar o contrato pelo preço oferecido. Contudo, certamente isso geraria recursos judiciais que paralisariam a prestação dos serviços durante meses. Mas os levantamentos de preços podem ser usados apenas para indicar os contratos que devem ser monitorados mais de perto, por representarem maior risco de interrupção ou abandono do serviço pela empresa.

Não há dúvida de que as medidas acima elencadas introduziriam custos iniciais que afugentariam empresas mal intencionadas ou mal estruturadas. Contudo, como já ressaltado acima, os efeitos colaterais seriam a elevação dos custos dos serviços contratados e maior concentração do mercado. Assim como os produtos legítimos custam mais caro que os produtos piratas, um mercado “civilizado” de serviços terceirizados terá preços mais altos que um mercado formado por empresas de fachada.

Outra possível linha de atuação seria a responsabilização criminal de pessoas físicas que controlam as empresas prestadoras de serviços. Pouco adianta punir pessoas jurídicas, proibindo-as de participar de novas licitações ou levando-as à justiça, se os seus sócios encontram facilidades para criar novas empresas e repetir a mesma conduta criminosa. É preciso buscar mecanismos legais para interditar e punir as pessoas físicas responsáveis pelas empresas.

Uma terceira linha de ação, no campo administrativo, seria a interferência direta do órgão público contratante, vigiando de perto a execução dos contratos: fiscalizar o dia-a-dia da execução do serviço contratado, por meio de cadastro dos empregados em efetivo exercício, cumprimento de horário, efetivo pagamento de obrigações patronais pelas empresas, qualidade do material utilizado, detecção de pagamentos

indevidos (por exemplo, pagar a empresa, anualmente, o valor de aviso prévio, ainda que os empregados não venham a ser dispensados). Nesse caso será necessário investir no treinamento de servidores designados para licitar e para administrar os contratos de terceirização⁴²⁴.

Indo um pouco além dessas providências, é preciso investir na capacitação de servidores para que estes possam planejar a quantidade e qualidade dos serviços que serão necessários à administração; saibam redigir editais de qualidade e sem maiores falhas; evitem a contratação excessiva ou desnecessária de serviços; saibam gerenciar custos e tenham conhecimento da legislação trabalhista para poder discutir e contestar as planilhas de custos. A formação de uma elite de controle de custos e contratos, mediante treinamento, seria uma medida gerencial importante.

Um quarto *front* de atuação seria a promoção de maior transparência. A publicação dos contratos na internet com a maior quantidade de detalhes possível, inclusive o nome e CPF dos sócios das empresas, seria um instrumento não só de dissuasão de práticas indevidas, como também um referencial para todos os entes públicos que utilizam contratações terceirizadas. Uma possibilidade interessante seria criar um portal específico para informações de contratação de serviços terceirizados, com dados de contratos dos três poderes, listando empresas, sócios, empregados, valores, etc. Ferramentas que permitisse cruzamento de informações e elaboração de tabelas personalizadas (por exemplo: todos os contratos da empresa X, todos os contratos de empresas pertencentes ao indivíduo Y, etc.).

Selecionar, mediante sorteio ou outro critério, alguns contratos a serem dissecados pela Controladoria Geral da União ou pelo Tribunal de Contas da União, que exaustivamente avaliaria sua execução e promoveria os ajustes necessários, sinalizaria para outras empresas o risco de “serem apanhadas” em procedimentos inadequados.

Por fim, não é demais repetir que uma medida fundamental é evitar o inchaço desnecessário da área-meio e das atividades secundárias da instituição, pois isso reduz bastante a necessidade de mão-de-obra terceirizada (vide item 1).

Regulamentação da previdência complementar dos servidores públicos

As Emendas Constitucionais nº 20, de 1998 e nº 41, de 2003 criaram a possibilidade de se estabelecer um regime de previdência complementar para os servidores públicos. A

⁴²⁴ O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão já tem atuado nessa direção ao normatizar a terceirização em órgãos do Poder Executivo. Isto está espelhado na já citada Instrução Normativa nº 3, de 15 de outubro de 2009, que altera a IN nº 2, do ano anterior, para introduzir, entre outros, dispositivos como:

a) Previsão de que o pagamento dos salários seja feito via conta bancária, para viabilizar fiscalização por parte da administração (art. 19-A, III);

b) Obrigação da contratada de autorizar a administração contratante a fazer o desconto na fatura e o pagamento direto dos salários e demais verbas trabalhistas aos trabalhadores, quando houver falha no cumprimento dessas obrigações por parte da contratada (art. 19-A, IV);

c) Se existirem indícios de inexecução da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, o licitante deverá ser convocado para comprovar a exequibilidade da sua proposta, sob pena de desclassificação (art. 29-B);

d) A administração poderá efetuar diligências para efeito de comprovação da exequibilidade da proposta do licitante, podendo adotar procedimentos como: verificação de outros contratos da empresa em questão, questionamento de custos muito baixos, verificação de acordos coletivos, consultas a entidades de classe, etc. (art. 29-B).

ideia é aproximar as regras do atual sistema de aposentadorias do Regime de Próprio de Previdência Social (RPPS), dos servidores públicos, àquelas vigentes no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que abarca os trabalhadores do setor privado.

Atualmente as aposentadorias e pensões no setor público podem atingir valores muito superiores ao teto legal imposto aos trabalhadores do setor privado. A Constituição, a partir da aprovação das emendas acima citadas, prevê a possibilidade da criação, por lei ordinária do poder executivo (federal, estadual, distrital ou municipal) de um regime de previdência complementar. A partir do início do funcionamento dessa previdência complementar, o RPPS pagaria, a seus participantes, aposentadorias e pensões em valor até o limite máximo do RGPS.

A previdência complementar dos servidores públicos funcionaria sob o regime de contribuição definida, ou seja, a aposentadoria futura seria calculada com base no valor da poupança individual acumulada pelo servidor, a partir de contribuições suas e do governo empregador.

Como enfatiza Marcelo Caetano em Velloso, Mendes e Caetano (2010, p. 37), a regulamentação e efetiva criação da previdência complementar dos servidores públicos são essenciais

tanto para equidade quanto para solvência de longo prazo da previdência do servidor. Um segurado do RGPS tem seu benefício de aposentadoria limitado ao teto de R\$ 3.416,50. Esse valor é 2,5 vezes superior ao salário médio das regiões metropolitanas brasileiras. Para os servidores públicos não existe teto para as aposentadorias. Dados do Ministério do Planejamento indicam que as aposentadorias do Legislativo, Judiciário e Ministério Público do governo federal têm valor médio superior a R\$ 16.000 por mês. Ademais, mais de 40% dos aposentados do Poder Executivo da União recebem além do teto do RGPS. O pagamento de aposentadorias nesse patamar com recursos oriundos de tributos implica ônus fiscal e também regressividade dos gastos públicos. Elevada despesa governamental se destina a segmentos da população situados nos estratos mais altos de renda.

É importante reconhecer os custos de transição de curto e médio prazos decorrentes da previdência complementar. Parte das contribuições dos servidores se transformará em ativos que financiarão suas próprias aposentadorias futuras, e não mais pagarão as aposentadorias e pensões dos atuais inativos e pensionistas. Ademais, o governo, como empregador, aportará contribuições que passarão a ser de propriedade dos servidores, e não mais do caixa do governo. Entretanto, caso se contabilize somente o custo de curto de prazo e se ignore o benefício de longo prazo, haverá perpetuação de política previdenciária que consome grande parte do PIB brasileiro e transfere renda de toda sociedade para segmentos mais elevados de renda.

Cumpra-se a atenção para benefício adicional decorrente dessa mudança: o aumento na taxa de poupança. O setor público e os servidores seriam levados a elevar suas poupanças, como forma de garantir renda futura, o que aumentaria os fundos disponíveis para o financiamento de investimentos públicos e privados, contribuindo para a elevação da taxa de crescimento do País.

Trata-se, portanto, de decisão de alto custo financeiro de curto prazo, com benefícios fiscais surgindo no médio e longo prazo; além de gerar resistência política das represen-

tações sindicais de servidores público. É preciso que uma liderança política, com visão de estadista, assuma o ônus político de dar continuidade a essa transformação. O fato de a limitação das aposentadorias ser válida apenas para os novos servidores, cabendo aos antigos optar por permanecer no atual sistema ou aderir ao sistema de previdência complementar, pode ser um elemento de redução da pressão política contrária.

Maior transparência nas estatísticas dos Poderes e órgãos autônomos

O Poder Executivo federal tem elevado grau de transparência na divulgação das suas despesas de pessoal, com a informação sendo aberta em detalhes tais como os níveis iniciais e finais de remuneração de cada carreira, os valores pagos a título de gratificação, a alocação do pessoal entre diferentes órgãos etc.⁴²⁵.

Os Poderes Judiciário e Legislativo (aí incluído o Tribunal de Contas da União) e o Ministério Público apresentam dados muito menos abertos; quase sempre registrando apenas as despesas totais, sem detalhes acerca dos níveis de remuneração de suas diversas carreiras ou das diversas gratificações e pagamentos extemporâneos.

Um esforço de aumento de transparência dessas informações seria importante para dar instrumentos ao debate acerca da equidade e nível das remunerações no setor público.

Aprender com as experiências bem sucedidas

A qualidade do serviço prestado pelas diferentes instituições públicas não é homogênea. Há as chamadas “ilhas de excelência”. Partindo do pressuposto de que tais ilhas não foram criadas por acaso, e que a política de pessoal ali implementada tem a ver com o sucesso das instituições, é preciso estudar tais casos de sucesso e verificar a possibilidade de implantação de seus métodos e regras ao restante do setor público.

Órgãos e entidades públicas como Banco Central do Brasil, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, o Banco do Brasil, a Embrapa e Fiocruz construíram elevada reputação. O que fizeram de diferente em relação ao restante do setor público?

Possivelmente, ao se estudar a política de pessoal dessas instituições, serão encontrados vários dos instrumentos propostos ao longo deste trabalho: carreiras verticais com estímulo à produtividade como instrumento para ascensão, programas de treinamento ao longo da carreira bem estruturados e focados na atividade fim da instituição, sistema de gratificação baseado em mensuração exógena dos resultados, uso parcimonioso das gratificações e funções de chefia, permanente reavaliação e enxugamento do organograma da instituição, adequado planejamento do quantitativo de pessoal, etc.

Por outro lado, o despontar dessas instituições alerta para o fato de que não se deve planejar uma política de pessoal unificada para todo o setor público. Deixar uma margem de decisão para o nível das organizações, evitando o modelo *one size fits all* normalmente utilizado nos diplomas legais. Foi dito, por exemplo, no item 7, que uma providência importante seria dar maior mobilidade horizontal aos servidores, para que estes migrem de um órgão a outro, com maior facilidade, inclusive por meio da disputa de funções comissionadas ofertadas em processo de seleção aberto a amplo conjunto

⁴²⁵ Ver: Boletim Estatístico de Pessoal, disponível em http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm.

de servidores. Ocorre que, em alguns casos, instituições com missão muito específica e especializada, como aquelas citadas acima, talvez seja mais interessante reservar os cargos de gerência e chefia aos servidores próprios da instituição, devido à focalização de suas carreiras, desde o início, no objetivo específico de suas respectivas instituições. Quebrar uma bem sucedida cultura pró-mérito, com a abertura de vagas para servidores vindo de instituições que ainda não atingiram tal grau de desenvolvimento, pode ser prejudicial às organizações mais desenvolvidas.

3. Conclusão

O presente estudo teve o objetivo de apresentar, de forma sumária, diretrizes para elevar a produtividade e economicidade da política de pessoal no setor público federal. Foram listadas medidas que poderiam: a elevar o estímulo à produtividade, evitar a admissão excessiva de pessoal, melhorar a qualidade do pessoal selecionado para o serviço público, facilitar a alocação mais eficiente da mão-de-obra disponível, reduzir o custo da folha de pagamento e dar prioridade ao interesse público na ação cotidiana dos diversos órgãos.

Procurou-se limitar as sugestões a medidas que sejam compatíveis com o sistema de carreiras vigentes no setor público brasileiro e que tenham razoável viabilidade política, econômica e financeira.

Os ganhos decorrentes de um setor público mais eficiente não se limitariam à melhor qualidade dos serviços finais prestados à população. Também haveria externalidades positivas sobre a capacidade de poupança e investimento do setor público (e consequentemente sobre o ritmo de crescimento da economia), e sobre os padrões de equidade e de ética do trabalho da sociedade, tendo em vista que o setor público brasileiro é grande o suficiente para que suas práticas e cultura gerencial influenciem toda a sociedade.

Referências bibliográficas

BELLUZZO, W., Anuatti-Neto, F., Pazello, E.T. (2005) *Distribuição de Salários e o Diferencial Público-Privado no Brasil*, São Paulo. Disponível em: <http://virtualbib.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/977/49>.

BENDER, S., Fernandes, R. (2006) *Gastos Públicos com Pessoal: uma análise de emprego e salário no setor público brasileiro no período 1992-2004*. São Paulo. Disponível em: http://www.anpec.org.br/encontro_2006.htm#trabalhos.

CAETANO, M. (2006) *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais*. IPEA. Texto para Discussão nº 1226.

ESTEVÃO, Marcelo V., Silva, Tiago F. e Costa, Patrícia V.: *O Mito do Inchaço da Força de Trabalho do Executivo Federal*. 2009, 17 p. Disponível em: http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum_nacional_gp/Mito_Inchaco.pdf

MARCONI, N. (2010) *A gestão recente de recursos humanos no Governo Federal e sugestões de políticas*. Fundação Getúlio Vargas, mimeo, São Paulo.

MORICONI, G. (2008) *Os professores públicos são mal remunerados nas escolas brasileiras? Uma análise da atividade da carreira do magistério sob o aspecto da remuneração*. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Mestrado em Administração Pública e Governo.

OECD (2010) *OECD reviews of human resource management in government: Brazil 2010 – Federal Government*, mimeo.

PANIZZA,U.(2001) *The strange case of the public sector wage premium: evidence from Latin America*. Disponível em: <http://www.lacea.org/meeting2001/panizza.pdf>

PESSOA, Eneuton, et al. *Emprego Público no Brasil: comparação internacional e evolução recente*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 19º Comunicado da Presidência do IPEA. 2009, 17 p.

VELLOSO,R., Mendes, M., Caetano, M.(2009). *A Crise e a Revisão da Política Fiscal (inclusive retomando a Reforma da Previdência)*. Instituto Nacional de Altos Estudos. XXI Fórum Nacional, Rio de Janeiro.

_____ (2010) Redirecionar os gastos para investir e crescer mais. Instituto Nacional de Altos Estudos. XXI Fórum Nacional, Rio de Janeiro.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL COMO CONDICIONANTE DA INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL

RAFAEL SILVEIRA E SILVA

Consultor Legislativo do Senado Federal, Doutorando e Mestre em Ciência Política pela UnB, ex-Analista do Banco Central, ex-integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Introdução

Este trabalho procura responder a seguinte pergunta: como o desenvolvimento institucional da política econômica brasileira moldou o funcionamento do Banco Central do Brasil? Sabemos que a questão da “independência informal” (ou independência operacional) é uma construção institucional que tem apresentado resultados interessantes e favoráveis à administração da política monetária, mais especificamente o controle inflacionário, mas que tal constructo não foi fruto de uma escolha puramente técnica, visto que, para os especialistas, a solução de longo prazo mais viável seria conferir ao Banco Central uma independência não apenas *de facto*, mas também *de jure*.

Nossa hipótese é que a conformação decisória dos principais atores que participam das decisões de política econômica gera desincentivos à independência da autoridade monetária. Em outras palavras, a trajetória do Conselho Monetário Nacional dentro de um arranjo institucional que condiciona os processos de formação, implementação e avaliação da política econômica no país, serve de constrangimento político para a adoção da independência do Banco Central.

E é por perceber a importância da compreensão da evolução e do papel das instituições que se focaliza neste trabalho o estudo do caso do CMN, o órgão deliberativo máximo do Sistema Financeiro Nacional, instituído pela Lei nº 4.545, de 1964, diploma legal que igualmente criou o Banco Central. Ao CMN compete estabelecer as diretrizes gerais e disciplinar os instrumentos das políticas monetária, cambial e creditícia, regular as condições de constituição, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras, definir a política de organização e funcionamento do mercado de valores mobiliários.

Instância decisória criada no regime militar, até hoje concentra, não apenas as principais decisões de política econômica, mas mantém atribuições que se ramificam muito além do sistema financeiro e do mercado de capitais. Pelo envolvimento destas políticas no cenário econômico nacional, os efeitos de suas decisões repercutem fortemente nas demais políticas públicas, transformando-o em um conselho de política econômica (Lima, 2006).

No decorrer de sua história, o CMN teve diferentes constituições e membros, de acordo com as exigências políticas e econômicas do momento. Portanto, nossa proposta é estudar os aspectos que condicionaram a construção da matriz institucional do CMN, levando-se em conta que o conjunto de suas atribuições, ao contrário do que se esperava com a redemocratização, manteve-se, na essência, quase intacto, com a diferença que houve, formalmente, uma fortíssima concentração de poder a partir da instituição do Plano Real (1994). Nesse sentido, percebemos fortes elementos que indicam a existência de dependência da trajetória como fator de explicação do padrão institucional que vem se mantendo há anos.

Para esse estudo, levaremos em consideração um período maior de análise, procurando perceber o desenvolvimento institucional do CMN a partir do período da ditadura militar, passando pela Nova República, pelos contornos assumidos com o Plano Real e culminando com os desafios adicionais lançados durante os governos do Presidente Lula. Nesse sentido, o presente trabalho procura observar a necessidade de se localizar a política no tempo para a compreensão de dinâmicas sociais complexas, procurando dar atenção a processos que não são razoavelmente possíveis de serem detectados sem o auxílio de questões ligadas à dimensão temporal.

Assim, assume-se duas perspectivas para uma avaliação *ex ante* à análise de políticas públicas: a matriz institucional e o seu desenvolvimento ao longo do tempo.

1. Efeitos de autoreforço institucional

Neste trabalho, adota-se a definição de instituições proposta por North (2005), ou seja, instituições são as “regras, normas e convenções” que reduzem a incerteza e orientam as relações sociais, econômicas e políticas entre indivíduos. Portanto, o equilíbrio institucional de um país estabelece um conjunto de incentivos que condicionam a forma como serão resolvidos os problemas de coordenação, cooperação e comunicação na sociedade.

Embora exista consenso sobre a relevância do estudo das instituições há um amplo debate sobre a dimensão dessa influência. North e Thomas (1973), por exemplo, asseveram que as instituições deveriam ser consideradas como fator fundamental para explicar as diferenças no desempenho das economias ao longo do tempo. Esses autores consideram que as políticas públicas adotadas por um país apenas refletiriam o equilíbrio institucional existente. Portanto, instituições não apenas determinariam o potencial de crescimento da economia, mas também condicionariam toda a dinâmica dos diversos subsistemas de políticas públicas existentes, influenciando a distribuição de recursos, a estabilidade econômica, a maneira de inserção na economia mundial e o potencial e a forma de governabilidade democrática.

Dentro dessa perspectiva, caberia indagar como surgem as instituições e como essas evoluem ao longo do tempo? Estudos voltados para tais questões têm apontado para a relevância de se considerar esses processos como sendo tipicamente endógenos, ou seja, como fruto das disputas e conflitos entre indivíduos e grupos dentro da sociedade. Esses conflitos são influenciados pela forma como o poder é estratificado na sociedade e pela maneira como esses conflitos são inseridos nas diferentes arenas decisórias existentes. Portanto, a matriz institucional do país evolui em sincronia com as disputas políticas e a distribuição de poder político “*de jure*” e “*de facto*” (Acemoglu *et alli*, 2004).

Cabe enfatizar que, os conflitos mencionados acima não ocorrem em um vácuo institucional. Há, portanto, uma configuração prévia que condiciona as disputas e o processo de mudança institucional, caracterizando o que cognominamos de a “dimensão temporal das políticas públicas” e um processo de *path dependence* (“dependência da trajetória”).

Esses processos são especialmente importantes em relação às mudanças nas instituições relacionadas às políticas econômicas. Esse ponto é interessante, pois o debate sobre reformas políticas e, especialmente, sobre reformas econômicas, muitas vezes ignora essa dimensão temporal ou trata os processos de “dependência da trajetória” como sendo menos importantes. Consequentemente, muitas propostas de mudança no âmbito das políticas públicas e, em especial das instituições que regem a política econômica, são estruturadas a partir de uma parca compreensão da dinâmica institucional e comportamental do Estado, ou são fundadas em uma perspectiva simplória da sua dimensão temporal.

Analisar o Estado e suas estruturas internas no decorrer do tempo significa (i) detectar o conjunto de processos temporais que são comuns na vida política, buscando distinguir aqueles que se estendem na sucessão dos anos; (ii) identificar as circunstâncias em que esses processos tendem a ocorrer e (iii) enfatizar a significância dessas dimensões temporais na vida social para a compreensão de resultados políticos importantes (Pierson, 2005).

Segundo Pierson (2005), deve-se buscar a construção de teorias de continuidade e mudança que levam em conta o poder causal de conexões temporais entre eventos. Isso requer conceitos que reconhecem a diversidade dos padrões dessas conexões.

Um dos conceitos chave nessa abordagem é o de dependência da trajetória, que envolve dinâmicas de autoreforço (*self reinforcing*) ou processos de retroalimentação positiva (*positive feedback*) em um sistema político. Processos dessa natureza, que em seus estágios iniciais se iniciam por eventos aparentemente independentes, podem produzir múltiplos resultados e, uma vez estabelecida uma trajetória ou traço de continuidade, tornam a reversão ou a possibilidade de mudanças muito difícil.

Ainda segundo Pierson (2005), a retroalimentação positiva captura dois elementos centrais para a análise da dependência da trajetória. Primeiro, revela claramente como os custos de mudar de uma alternativa para outra aumentarão ao longo do tempo em certos contextos sociais. Segundo, direciona atenção a questões como ajustamento temporal e sequência, diferenciando momentos ou conjunturas de períodos que reforçam caminhos divergentes. Em processos que envolvem retroalimentação positiva, não se trata apenas do que acontece, mas de quando acontece.

Para entender como os processos de retroalimentação positiva tendem a operar no mundo social, North e Pierson utilizam argumentos oriundos da tecnologia e da economia.

Nesse sentido, North e Pierson retiram de Brian Arthur (1994) importantes características que bem ilustram os fatores de retroalimentação:

1. *Organização grande ou custos fixos*: indivíduos possuem forte incentivo para identificar e permanecer com uma única opção;
2. *Efeitos de aprendizagem*: com a repetição, indivíduos aprendem como usar produtos e suas experiências tendem a incentivar inovações futuras no produto e em atividades relacionadas;
3. *Efeitos de coordenação*: uma dada tecnologia se torna mais atrativa quando mais gente a utiliza;
4. *Expectativas adaptativas*: projeções sobre padrões futuros de uso agregado levam indivíduos a adaptarem suas ações de forma que ajudem essas expectativas a se realizarem.

North (1990) aplicou os argumentos de retornos crescentes a questões de emergência e mudança institucional. Em contextos de interdependência social complexa, novas instituições impõem altos custos estruturais e produzem consideráveis efeitos de aprendizagem, de coordenação e expectativas adaptativas. Uma vez estabelecidas, as instituições gerarão tipicamente incentivos que reforçam sua própria estabilidade e desenvolvimento, ou seja, são difíceis de mudar e produzem efeitos tremendos nas possibilidades de crescimento econômico. Indivíduos e organizações adaptam-se às instituições existentes.

Trazendo essa gama de argumentos para a política, é possível diferenciá-la da economia de várias maneiras. Quatro aspectos permitem verificar que os processos de retroalimentação positiva prevalecem na política:

- 1) *Natureza coletiva da política*: na política, as consequências das ações individuais dependem das ações dos outros. Criar condições favoráveis à ação coletiva e à coordenação é a principal questão da vida política;

2) *Densidade institucional da política*: a política se baseia mais na autoridade que na troca. A política e as restrições institucionais são ubíquas;

3) *Autoridade política e assimetrias de poder*: a alocação de autoridade política a atores particulares é a fonte principal da retroalimentação positiva. Atores podem utilizar autoridade política para mudar as regras do jogo para aumentar seu poder. A retroalimentação positiva ao longo do tempo pode simultaneamente aumentar as assimetrias de poder e, paradoxalmente, tornar as relações de poder menos visíveis;

4) *Complexidade e opacidade da política*: a política não possui medidas de preços, envolve a busca de uma ampla gama de objetivos incomensuráveis e consiste em processos que tornam mais difícil observar ou medir aspectos importantes de sua performance. É difícil determinar quais elementos nesse sistema complexo são responsáveis por um mau desempenho e quais ajustamentos poderiam levar a resultados melhores. A política torna-se inerentemente ambígua e mais sujeita a ineficiências que a economia.

Todas essas reflexões nos levam a investigar que elementos estabeleceram a trajetória do desenvolvimento institucional do Conselho Monetário Nacional e quais seus mecanismos de autoreforço. Para isso, nos serviremos de um esquema analítico para nos orientar acerca desse desenvolvimento institucional: a matriz institucional.

2. Matriz institucional do CMN

Para os propósitos deste trabalho, entende-se por matriz institucional o conjunto fundamental, essencial, de instituições (regras, normas e convenções) e de organizações que dão materialidade às relações sociais. No caso em discussão, a matriz institucional moldaria o funcionamento e o comportamento do CMN.

Qual seria, então, esse arranjo institucional? Para a construção desse objeto nos serviremos da tipologia utilizada por Silva (2007), em que a matriz institucional do CMN seria sustentada pelos seguintes pilares de um esquema heurístico, tomando como base objetiva de dados os aspectos formais que sustentam a matriz, ou seja, as leis, os decretos e as organizações que dão corpo ao CMN.

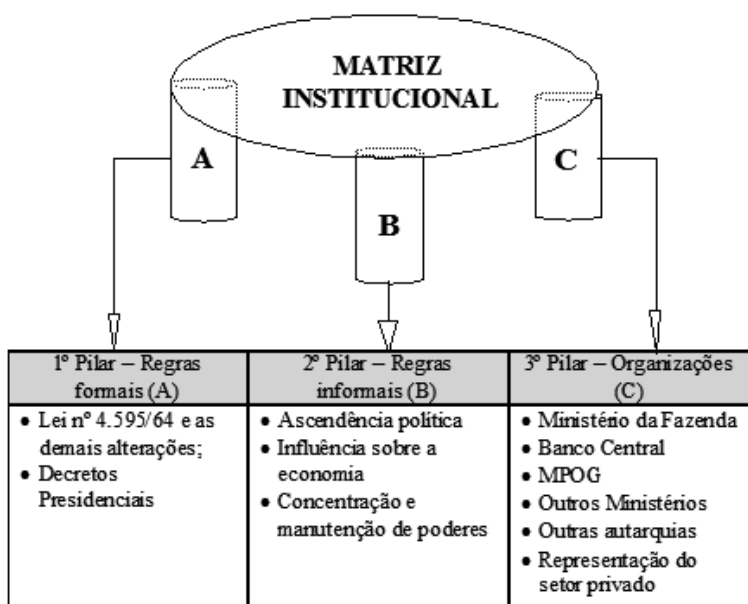
O primeiro pilar é formado pelos marcos legais que definem o papel do CMN, bem como delimitam a ação dos grupos de interesse, na medida em que determinam as responsabilidades e direcionam a busca de direitos (ou vantagens).

O segundo pilar é constituído pelas estratégias das organizações que fazem parte dessa matriz, envolvendo as formas de acesso ao poder decisório, tal como a ascendência política, influência sobre a economia (efeitos sobre o comportamento dos agentes e efeitos macroeconômicos), bem como a manutenção do *status quo* em vista do nível de abrangência e da importância das decisões do CMN. Reside neste pilar as manifestações que não estão formalizadas, mas cuja dinâmica muitas vezes determina mudanças, até mesmo nas regras formais (North, 1990).

O terceiro pilar é formado pelas organizações que participam da matriz. Tais organizações podem ser do Estado ou privadas, destacando-se o fato de que ambas podem ser criadas, modificadas e desconstituídas ao longo do tempo.

A relação entre esses pilares é dinâmica, pois mudanças em um deles pode repercutir nos demais, estabelecendo novos equilíbrios no decorrer dos anos.

Figura 1
Matriz Institucional do CMN – Pilares



Uma das hipóteses que sustentamos é o de que a interação dos pilares das regras informais e das organizações rege o funcionamento do CMN, moldando o seu formato institucional. Nesse sentido, o pilar das regras formais seria uma repercussão dessa ação recíproca.

Isso acontece tendo em vista que as regras informais são resultados das ações estratégicas das organizações, as quais buscam a manutenção de sua condição dentro do colegiado, gerando os efeitos de retroalimentação tratados por Pierson e North. Em decorrência, o pilar constituído pelas leis e decretos, no âmbito do desenvolvimento do CMN, teria sua dinâmica firmemente atrelada aos interesses das organizações que já fazem parte do arcabouço institucional do conselho, reduzindo, desse modo, a interferência ou a influência de outros agentes “excluídos” do processo decisório.

O padrão de interação, de acordo com essa tipologia, repercutiria em diferentes formatos institucionais orientando as ações estratégicas das organizações e dos agentes. Tal desenho reflete, portanto, a forma como as organizações barganham poder, apresentando interesse crítico em perpetuar o sistema.

Antes, porém, é necessário que verifiquemos o panorama temporal. O quadro 1 nos fornece uma boa visualização do que foi alterado e do que permaneceu na estrutura do CMN, desde a sua origem.

Observa-se que existem três vetores que se sustentaram na estrutura do CMN ao longo dos anos: o Ministério da Fazenda, do Planejamento, (atualmente Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG) e o Banco Central. Essas organizações constituem o núcleo, a matriz institucional do CMN, indicando suas afinidades com as atribuições

formais e estratégicas do conselho. Para participar ou interferir nas decisões, os demais integrantes gravitavam em torno do núcleo do conselho.

No decorrer dos anos, o formato institucional do CMN apresentou diferentes desenhos, ou seja, diferentes dinâmicas de interação entre as organizações e a matriz institucional. Essas mudanças, ao contrário do que se poderia imaginar, não refletiram enfraquecimento do conselho. Ao contrário, é importante ressaltar, as funções e a própria existência do CMN poucas vezes foi ameaçada.

Desde sua forma original, as modificações ocorridas no CMN apresentaram trajetórias não revertidas no ponto de vista do seu núcleo. Esse padrão de comportamento e a perpetuação da existência do colegiado indicam que há fortes indícios de dependência da trajetória.

Na próxima seção observaremos como os fatos em torno da configuração do CMN nos permitem observar a evolução dos padrões de comportamento entre as organizações, bem como os movimentos externos ao conselho que influenciaram direta ou indiretamente nesta questão.

3. Análise histórica

3.1. Criação e os primeiros movimentos do CMN

No início do ciclo de governos militares, procurou-se dar uma nova configuração decisória de políticas, frequentemente chamada de “colegiados de ministros”, por meio dos quais se procurava fazer um tipo de coordenação por áreas. Dentro de cada um desses colegiados procurava-se trocar informações, avaliar posições e a aquiescência em ceder informalmente atribuições, ou seja, coordenava-se a tomada de decisões de curto e de longo prazos (Codato, 1999).

A estrutura institucional que ainda hoje rege o Sistema Financeiro Nacional e parte das finanças públicas teve raízes nessa reformas institucionais iniciadas em 1964. Sob o comando dos ministros da Fazenda, Roberto Campos, e do Planejamento, Otávio G. Bulhões, o governo militar criou novos marcos legais para o sistema financeiro nacional (Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964) e para o mercado de capitais (Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965). O Sistema Financeiro Nacional passou a contar com um Banco Central, em substituição à antiga Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), e com um órgão superior de coordenação da política monetária, o Conselho Monetário Nacional. Em sua criação, o Conselho contava com nove membros: o Ministro da Fazenda, o Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o presidente do Banco do Brasil e mais seis membros, sendo quatro deles escolhidos para compor a diretoria do Banco Central.

Criado inicialmente para decidir exclusivamente sobre política monetária, o Conselho Monetário Nacional foi concebido como uma agência pública autoregulatória (Werneck, 1987), armando-o tanto quanto possível contra pressões centralizantes e pressões reivindicatórias e eleitorais. No entanto, o período político não permitiu qualquer independência do CMN em relação ao governo, o qual tinha necessidade de fortalecer o Ministério da Fazenda para a consecução de objetivos mais ambiciosos. De fato, ainda que não se constituísse intencionalmente como órgão central das decisões, na prática, o CMN dotou “o Ministério da Fazenda de maior eficiência sobre os rumos da economia, dado o cunho monetarista do programa governamental” (Werneck, 1987, p.111). Além

Quadro 1
Composição do CMN – evolução histórica

<i>Membros</i>	1964	1969	1972	1979	1981	1985 /89	1990 /93	1994/ hoje
Ministros								
Fazenda	P	P	P	P	P	P	P	P
Planejamento	X*	VP	VP	VP	VP	VP	VP	X
Agricultura		X	X	X	X	X	X	
Indústria e Comércio	X*	X	X	X	X	X	X	
Interior		X	X	X	X	X		
Trabalho						X	X	
Desenvolv. Urbano						X		
Infraestrutura							VP	
Previdência							X	
Presidentes de Bancos								
BB	X	X	X	X	X	X	X	
BNDE(S)	X	X	X	X	X	X	X	
BNH			X	X	X			
CEF			X	X	X	X	X	
Basa					X	X	X	
BNB					X	X	X	
Autarquias ligadas à fazenda e outros membros do Governo								
BACEN		X	X	X	X	X	X	X
Cacex				X		X		
CVM				X		X	X	
IRB				X		X		
Diretores do BACEN				5*	6*	8*	7*	
Representação Privada								
Membros externos	6	6	6	8	9	5	6	
Trabalhadores						1	1	
Total	11	14	16	26	27	30	28	3

Fonte: adaptado de Braga (2006) e de Banco Central.

Legenda: P = Presidente; VP = Vice-Presidente; X = Membro Efetivo; * = Membro convidado sem direito a voto.

disso, não se subordinava ao Legislativo ou ao Tribunal de Contas da União, conferindo-lhe uma grande massa de manobra, especialmente no que concerne ao poder a ele conferido por meio do denominado “orçamento monetário”.

É de se esperar que em um contexto fortemente marcado pela centralização do poder, qualquer molde um pouco mais liberal conferido ao CMN era visto como impedimento para os projetos almejados pelo governo. Assim, a partir de 1967, com a chegada de

Costa e Silva à Presidência e de Delfim Netto ao Ministério da Fazenda, procurou-se manter o CMN com seu *status* de central decisória, retirando-lhe a pretensão autonomista (Werneck, 1987). Assim, o CMN ganhou relevância muito maior no interior dessa organização estatal, passando a ser mais que mero colegiado, mas órgão normativo que dominou a administração de política econômica.

O processo decisório marcado pelo período de Delfim no Ministério da Fazenda (1967-1974) pode ser visualizado por meio do seguinte arranjo organizacional:

Figura 4
Arranjo organizacional do processo decisório de políticas no Brasil (1967/1974)

nível 1	CMN
nível 2	PLENÁRIOS DE MINISTROS
nível 3	MINISTÉRIOS
nível 4	AGÊNCIAS EXECUTIVAS

Fonte: elaborado a partir de Codato (1999).

A lógica descrita por Codato (1999) estabelece que o CMN surgia como a organização central de política econômica, dominando informalmente o sistema decisório em função da extrapolção de suas funções ordinárias originais. No entanto, dada a complexidade do aparelho do Estado, propiciou-se a formação de um segundo nível de decisão: no nível 2 a organização predominante foi a dos outros “colegiados de ministros” (CDI, CIP, CPA, CONCEX etc.) detalhando e especificando as medidas decididas no CMN. Segundo Codato, o nível 2 significou perda de poder dos ministros (nível 3) e desprestígio dos ministérios periféricos em vista do controle da política econômica por um colegiado em especial. O nível 4, por sua vez, era operacional e englobava as atividades executivas de órgãos como Banco Central (Bacen), BNDE, SUNAB, Banco do Brasil (BB) etc. Destaque-se, entretanto, que alguns deles, como o Bacen e o BB, participavam diretamente do próprio CMN, propiciando uma nova tendência para esse colegiado: a expansão do número de integrantes.

A fórmula respondeu a imposições ditadas pelas conveniências da época. A maior necessidade de centralização e coordenação de ações do governo fomentou a inclusão gradual de integrantes, sob a alegação de compartilhar as decisões e criar novos canais de demanda. No entanto, a inclusão de cada novo ministro ou autoridade econômica na agência significou, na verdade, a anexação automática das suas respectivas atribuições. Na verdade, participar do CMN implicava ceder poder a uma instância superior de coordenação e decisão final, dominada largamente pelo Ministério da Fazenda. Ao mesmo tempo, com o pretexto de exigências técnicas, reforçava-se cada vez mais a presença do Poder Executivo dentro do CMN, sepultando definitivamente qualquer tentativa de independência em relação ao governo (Werneck, 1987). Ainda assim, as demandas de grupos mais organizados, especialmente os econômicos, por meio de mecanismos de representação corporativa e informal no CMN, sempre foram “patrocinados” pelo Ministro da Fazenda. Na época a coordenação dos setores industrial, financeiro e agropecuário, por exemplo, era totalmente realizada no âmbito do CMN.

Em vista disso, Codato (1999, p.9) afirma o surgimento de algumas disfunções advindas dessa sistemática, pois a “dupla tarefa que o CMN assumiu no período, de agência governamental de formulação e gestão da política econômica e de instância de intermediação

de interesses sociais esteve também na origem do perfil excessivamente informal que dominou a organização”. Defende o autor que, na mudança para o governo de Geisel foi o momento para disciplinar o impasse institucional do CMN, centralizando total e formalmente o processo decisório na Presidência da República por meio do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). O CDE, portanto, passou a ser formalmente aquilo que o CMN fora informalmente (Codato, 1999). Além disso, eliminaram-se os canais de representação corporativa presentes não apenas no CMN, mas em todos os outros colegiados existentes, dificultando, dessa forma, o acesso de setores ou grupos aos escalões superiores da administração pública. Entretanto, o CMN não foi extinto. Utilizando o sistema analítico de Codato, o CDE ocuparia o nível 1 e o CMN o nível 2 na escala do processo decisório.

A luz dos argumentos de North (1990) e de Pierson (2005), podemos observar várias características que indicam um comportamento fortemente mantenedor do *status quo* do CMN ao longo dos anos da ditadura.

Em primeiro lugar, verifica-se que a etapa de criação do CMN foi um marco, a janela de oportunidade para que a concentração de poderes fosse alcançada, principalmente em se tratando de um Estado autoritário. No entanto, foi com a mudança patrocinada por Costa e Silva e Delfim que ocorreu o primeiro movimento de retroalimentação positiva da matriz institucional, por meio do reforço do Poder Executivo, do fortalecimento do Ministério da Fazenda e do aumento das atribuições do CMN. As circunstâncias da ditadura e do modelo econômico adotado propiciaram o movimento da centralização e da coordenação, aliado aos canais cada vez mais informais de atendimento de interesses. Como vamos observar, serão linhas que determinarão as etapas posteriores da estruturação do CMN.

Ainda que o CDE tenha substituído por certo período o CMN em termos de importância, a própria decadência do primeiro pode ser entendida como mecanismos de retroalimentação positiva a favor do CMN. Nesse particular, se destaca o fechamento dos canais de manifestação dos interesses do empresariado. Aqui as características dos processos de retroalimentação descritas por Arthur (1994) se encaixam perfeitamente:

- 1) Efeito aprendizagem: os canais construídos com o governo por meio do CMN pelas representações do poder econômico já haviam incentivado uma nova maneira de viabilizar demandas e de estabelecer laços com o Estado;
- 2) Custos de transação: perder esses canais poderia significar elevadas movimentações políticas e altos custos estruturais, prejudicando os interesses;
- 3) Efeito de coordenação: o CMN, por centralizar todas as decisões estratégicas do ponto de vista da economia, também era elemento de concentração das demandas.

As mudanças propiciadas por Delfim Netto neutralizaram a tentativa de implementar um modelo de autoregulação. Elas se deram pela falta de amadurecimento da proposta original do CMN, a qual não sofreu o efeito do enrijecimento causado pelo processo de retroalimentação. A proposta do CDE, valendo-se tão-somente da concentração de poder e da centralização, não suportou muitos anos, tendo de ceder novamente espaço para o CMN no período da redemocratização.

A pergunta que se pode fazer é a seguinte: qual foi o impacto dessas características na retomada do processo democrático? Alterações relevantes puderam ser realizadas? Instituições alternativas foram estabelecidas?

3.2. Primeiros anos da redemocratização

A partir da redemocratização, a questão do controle dos órgãos da burocracia criados desde 1964 ganhou relevância, uma vez que suas direções nunca haviam convivido com as práticas da transparência e da responsabilização, optando sempre pela postura de que, para uma eficiência decisória, o mais importante é insular que democratizar.

Entretanto, o que se observou foi a continuidade dos instrumentos de coordenação e de centralização por meio do colegiado, num movimento quase que inercial, tentando implementar novos canais junto à sociedade pela expansão dos integrantes do CMN por meio da nomeação de diferentes agentes públicos. Esse movimento teve início ainda no governo Figueiredo, aumentando a participação das agências do governo ligadas ao mercado financeiro, de capitais, de seguros e setor exportador (Diretores do Bacen, integrante da CVM, do IRB e da Cacex), de Bancos Regionais como o Basa e o Banco do Nordeste, bem como a participação de Ministérios como os do Trabalho e do Desenvolvimento Urbano.

No entanto, o poder do Ministério da Fazenda foi preservado, implementando-se formalmente o que Delfim Netto já fazia de forma indireta e informal, por meio de acordos previamente negociados. A partir de 1981, foi implantado (formalmente) as decisões *ad referendum*, ou seja, o presidente do CMN tinha a prerrogativa de deliberar antes de aprovar a matéria em plenário. Segundo Lima (2006), decisões a respeito de temas econômicos delicados acabavam sendo tomadas em votos *ad referendum* do conselho, pelo seu presidente (o ministro da Fazenda), com o auxílio do presidente do Bacen. Dessa forma, “medidas relevantes eram tomadas fora do plenário do conselho e, dias ou semanas depois de implementadas, submetidas aos demais integrantes em um ritual puramente formal”. Tal prática foi largamente estabelecida até à implementação do Real.

Na verdade, como muitos integrantes estavam formalmente subordinados ao Ministério da Fazenda, a coalizão de forças era-lhe totalmente favorável, coagindo os demais integrantes a se submeterem aos desígnios daquilo que poderíamos chamar de “equipe econômica” da época.

Talvez o grande teste para verificarmos o grau de resistência do arranjo institucional do CMN foi a Constituição Federal de 1988. Fruto da abertura democrática, a Carta Magna expandiu os poderes do Legislativo em diversos aspectos, particularmente no que tange à regulamentação do sistema financeiro. Definiu que era de competência da União legislar sobre questões financeiras, monetárias, cambiais e creditícias, e acabou com a exclusividade de iniciativa do Poder Executivo sobre a questão. Conforme descreve Braga (2006), a nova Constituição, em seu art. 192, tratou da regulamentação do Sistema Financeiro Nacional, mas devido ao conteúdo genérico apresentado (definindo-se apenas princípios), refletiu a falta de consenso à época sobre muitos dos temas afeitos à questão. Fato importante, não obstante, foi exigir lei complementar para regulamentar os assuntos lá presentes.

A indefinição do Poder Legislativo, além de revelar falta de consenso, também demonstra a questão da delegação tácita conferida ao Executivo. Os parlamentares, no momento da elaboração das leis, muitas vezes optam por legislar por meio de preceitos de ordem geral, determinando que as especificidades de cada setor devam ser reguladas pelas instâncias internas no Poder Executivo, mediante a aprovação de atos normativos ou mesmo deixando que o próprio Executivo tome a iniciativa de enviar o projeto de lei

(Silva, 2005). Em parte, essa delegação é explicada tendo em vista que a participação do Executivo é exigida pela complexidade que envolve a política econômica, tornando-se materialmente impossível para o legislador prever todas as possíveis implicações sobre a sociedade. A tendência natural é a de que, partindo da iniciativa do Executivo e este se valendo de suas prerrogativas dentro do processo legislativo, haja cada vez maior quantidade de dispositivos que deleguem (neste caso formalmente) a atribuição a agências do Estado, tal como frequentemente acontece com o CMN.

Essa tendência cada vez menos restrita, que determina uma quantidade progressivamente maior de normas regulamentadoras do CMN permite uma fantástica concentração de poderes. Neste caso, a edição de normas confere ao Poder Executivo uma participação mais que ativa no processo legislativo, uma vez que esses instrumentos são igualmente criadores de regras gerais, as quais, em tese, deveriam fazer cumprir as leis aprovadas no Congresso.

Braga (2006) ainda destaca outro ponto interessante colocado pela Constituição Federal de 1988, o art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que iria extinguir o CMN. Este artigo revogou, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, todos os dispositivos legais que atribuíam ou delegavam a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional. O ponto interessante é que os atos legais poderiam ser prorrogados por lei, o que de fato foi feito por várias leis, geralmente originárias de Medida Provisória, e que mantiveram o CMN em funcionamento⁴²⁶. Portanto, o texto do citado art. 25 apresenta caráter extremamente genérico e que, portanto, não deve ser encarado necessariamente como uma tentativa deliberada de extinguir o CMN, mas de tentar esvaziar suas atribuições (Santos e Patrício, 2002), muito embora os debates ao longo da Assembleia Constituinte demonstrarem a disposição de certos grupos de parlamentares promoverem uma ruptura⁴²⁷.

Lima (2006), citando Santos e Patrício (2002), afirma que a não regulamentação do art. 192:

(...) acabou contribuindo para a crescente centralização das decisões de política monetária nas esferas do Executivo e do BCB (...) a decisão de não regulamentar mostra que o Centrão (então base de apoio do governo Sarney) foi bem-sucedido em sua estratégia de prorrogar medidas consideradas muito à esquerda, mantendo o *status quo* de delegação ao Executivo e ao Banco Central quanto à definição da política monetária.

Devido ao fato do art. 192 nunca ter sido regulamentado e do CMN continuar em funcionamento, até hoje prevalecem as bases institucionais estabelecidas originalmente no período dos governos militares. Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, nesse particular, revelam as incertezas e tensões que novos modelos institucionais podem causar, o que traz novamente ao debate as noções de custos de transação, efeitos de aprendizagem e de coordenação como elementos que podem explicar a dependência da trajetória do arranjo institucional em questão (Silva, 2009). Na verdade, o CMN:

⁴²⁶ As Leis que prorrogaram o funcionamento do CMN foram: nº 8.056, de 1990, nº 8.127, de 1990, nº 8.201, de 1991, nº 8.392, de 1991 e nº 9.069, de 1995.

⁴²⁷ "Na comissão, o presidente e o relator eram, respectivamente, os constituintes Francisco Dornelles e José Serra. No seu relatório, Serra eliminou o teto dos juros e outros dispositivos da proposta Gasparian, como o que criava uma Comissão Mista Especial do Congresso para exercer as funções do Conselho Monetário Nacional, que seria extinto. A Comissão de Sistematização, à qual cabia preparar o relatório final, acolheu a proposta de Serra" (Lima, 2006).

- 1) criava condições favoráveis à coordenação e passava a ideia de “ação coletiva” dentro do governo, dada a sua ampla extensão;
- 2) com sua história de anos de coordenação e política, havia estabelecido um *modus operandi* conhecido e até mesmo reconhecido; o CMN apresenta densidade institucional, ainda que informal;
- 3) A autoridade do Ministério da Fazenda, na condição de Presidente do CMN, não se espelhava apenas no lado técnico, mas assumia o aspecto político, uma vez que o CMN conservou sua estrutura de colegiado de ministros; além disso, o caráter hermético das decisões, a prerrogativa de deliberação *ad referendum* provocava uma grande assimetria de poder, sem permitir expor as verdadeiras relações de poder.

Com o CMN expandido, a discussão acerca da inclusão de representantes de duas comissões do Congresso e de mais um representante dos bancos estaduais era recorrente. Até então, além dos ministros da Fazenda, do Planejamento e do Presidente do Banco Central, o CMN também contava com a participação de outros ministros como da Agricultura e da Indústria e Comércio, vários ministros da área social, todos os presidentes de bancos oficiais federais, cinco membros de entidades representativas da iniciativa privada, entre eles o presidente da Febraban e um representante dos sindicatos.

Fazer-se presente naquele colegiado significava uma estrada melhor pavimentada para influenciar no processo decisório. No entanto, o predomínio das decisões *ad referendum* e a desorganização política e administrativa do Governo Collor esvaziaram as reuniões do colegiado. Quando a equipe do Real assumiu, em abril de 1993, havia meses que não se realizava reunião do CMN, embora a lei determinasse reuniões mensais. Relatos atestam que a primeira reunião sob o comando da equipe teve de apreciar mais de duzentos votos, dos quais sessenta eram *ad referendum* (Lima, 2006).

Ao contrário do senso comum, as instituições não mudam apenas com uma vontade, os arranjos são dificilmente revertidos. Será que crises econômicas ou uma série de crises em sequência têm capacidade de promover alterações substanciais? Qualquer resposta é possível, mas, com certeza, os processos de autoreforço tendem a direcionar a resposta.

3.3. O Plano Real

Gustavo Franco, ex-Presidente do Banco Central, refere-se à sistemática de funcionamento do CMN como “velho meio de fazer as coisas”, analisando que a conjunção de interesses entre a elite dirigente e do Estado brasileiro acabou resultando na estrutura das instituições monetárias que, em sua avaliação, mesmo após a Constituição de 1988, permaneceram quase intocadas (Lima, 2006).

Mesmo após sucessivos e fracassados planos econômicos, nunca se cogitou alterar o mecanismo institucional das instâncias decisórias, privilegiando-se quase sempre os instrumentos de política. No fundo, a equipe do Real gostaria de modificar profundamente a organização do Estado para a execução de políticas econômicas, em especial a autonomia do Banco Central. Mas verificou-se que nem mesmo a situação de completa desorganização do sistema imposta pela escalada inflacionária permitiria projeto dessa natureza, muito embora uma série de medidas importantes tenham sido tomadas.

A equipe formuladora do Real percebeu que a paralisia imposta pelo art. 192 seria um forte obstáculo legal para modificações nas instituições responsáveis pela moeda. Nesse sentido, uma observação merece ser feita acerca desse dispositivo constitucional.

Na Assembleia Constituinte, a redação do art. 192 incorporou vários dispositivos de forma a acomodar interesses diversos, o que tirou a unidade dos temas ligados a esse artigo. Assim, para ser regulamentado, um forte obstáculo foi a exigência de que a regulamentação fosse contemplada integralmente em uma única lei complementar, abordando, assim, uma grande quantidade de temas sobre os quais o consenso não existia (Lima, 2006). Nunca se poderia imaginar que a visão de curto prazo dos constituintes pudesse causar tamanhos constrangimentos⁴²⁸.

As tentativas da equipe do Real esbarravam nessas exigências de regulamentação. Além disso, lei complementar não permite ser apresentada por meio de medida provisória, cujo *status* é de lei ordinária. Desse modo, na MP da URV, na MP do Real e na MP da desindexação, o máximo que se podia fazer em matéria de alterar o funcionamento do Banco Central era reduzir a três membros o CMN (Lima, 2006).

Interessante comentar que as negociações para esse formato foram cuidadosamente negociadas entre a equipe e a Presidência da República. Nas palavras de Gustavo Franco: “Era o preço que pagaríamos para conseguir algo mais importante: tomar o controle do CMN” (Lima, 2006). Dessa forma, fica claro que alterar a composição do CMN seria uma forma de “insular” a esfera superior da autoridade monetária, sem alterar as competências legais do Banco Central (Braga, 2006). Mas o que de fato alguns elementos da equipe econômica defendiam, Gustavo Franco entre eles, era propiciar a independência do Banco Central, transferindo o comando da política monetária totalmente para aquela autarquia e, de preferência, extinguir o CMN⁴²⁹. Lima (2006) reforça:

O objetivo era excluir do processo decisório todas as demais instâncias do Executivo por meio das quais poderiam se materializar pressões de grupos de interesse contrários às políticas monetária e cambial, inclusive o próprio Palácio do Planalto. O presidente da República resistiu à centralização, mantendo o poder institucional do chefe do Executivo sobre o CMN. O mesmo tipo de tensão perdurou durante todo o governo Fernando Henrique Cardoso. No entanto, tanto no governo Itamar quanto na gestão de FHC, houve concordância entre o presidente e a equipe econômica no que diz respeito à necessidade de blindar as decisões econômicas de ingerências externas, centralizando-as no Executivo.

A opção pela diminuição do colegiado culminou no formato com apenas três integrantes: o Ministro da Fazenda, o Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (depois transformada em Ministério do Planejamento) e o Presidente do Banco Central do Brasil. Para um CMN que chegou a trinta integrantes, a mudança foi considerável. Com esse novo desenho da matriz – que, na prática, significou a conservação dos principais vetores do CMN – o núcleo ficou exposto. A situação de

⁴²⁸ Tais constrangimentos perduraram até maio de 2003, quando a PEC 53 teve sua aprovação concluída pelo Congresso Nacional. O que chama a atenção é o fato de que a tão almejada mudança no art. 192 não foi suficiente para desencadear os processos de regulamentação do sistema financeiro. Pode ser mais um fato que indique a influência de processos de retroalimentação e, conseqüentemente, de manutenção do *status quo* das agências do governo com atribuições de regular as atividades do mercado.

⁴²⁹ Também aqui se nota que a percepção das atribuições conferidas ao CMN era de algum modo limitada. Embora o principal papel do CMN estivesse ligado à política monetária, havia uma gama de outras atribuições que também faziam importante aquele colegiado e que poderiam afetar indiretamente os rumos da política econômica. É o caso, por exemplo, das diretrizes dos investimentos dos fundos de pensão, cuja regulamentação confere ao CMN o papel de indutor a determinados tipos de aplicações, podendo inclusive direcioná-las rumo aos objetivos da equipe econômica.

fato apenas se transformou de *jure*. A prática da centralização de poder e das demandas informais também persistiu.

A reconfiguração do colegiado também veio acompanhada da criação da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (Comoc), com a competência de regulamentar matérias relativas ao Real que estivessem na alçada do CMN. É formada pelos presidentes do Bacen e da Comissão de Valores Mobiliários, pelos secretários do Tesouro Nacional e de Política Internacional do Ministério da Fazenda, e pelos diretores de Política Monetária, Assuntos Internacionais e de Normas e Organização do Sistema Financeiro do Bacen. A Comoc funciona como órgão auxiliar do CMN, não apenas no que tange à política monetária, mas com relação a todos os assuntos em que o conselho é chamado a se pronunciar e regulamentar.

É importante evidenciar que as decisões tomadas em relação às temáticas de sua responsabilidade são totalmente fechadas e sob domínio dos setores burocráticos subordinados aos membros integrantes. Assim a Comoc funciona como uma espécie de espelho do CMN, que dita as grandes orientações (calcadas em decisões de governo, eminentemente políticas) e os detalhamentos técnicos são decididos pelos integrantes da Comoc (Silva, 2005).

Tal insulamento das decisões se legitima pela necessidade das soluções técnicas serem efetivamente implementadas, sem a intervenção político-eleitoral, algo como “argumento de autoridade” da burocracia. No entanto, nenhuma equipe econômica será impermeável a demandas específicas, favoráveis ou não a determinados grupos de interesse. A tese de que o insulamento oferece a liberdade para que a burocracia escolha as demandas que prefira atender não deve ser descartada. Daí também a importância de dominar o CMN.

De fato, na implantação do Real, a centralização formal de poder dentro da esfera decisória dos agentes diretamente ligados à política econômica surtiu efeito positivo, facilitando a coordenação de ações. Também fica evidente que o novo formato do CMN facilitou o processo de autonomia informal do Banco Central, que tem no Presidente da República, no Ministro da Fazenda e nos próprios dirigentes do Banco Central os principais fiadores, bem como o sistema financeiro e agências internacionais de fomento como o Fundo Monetário Internacional (Lima, 2006).

Outro lado interessante é o de que a retomada do insulamento desnudou o núcleo da matriz institucional do CMN, permitindo que expectativas fossem formadas a partir da interação, única e exclusiva, dos três integrantes que restaram ao conselho. Enquanto houvesse afinidade entre os membros, maior seria a natureza de núcleo estratégico e menor seria o caráter de colegiado do CMN.

E se essa afinidade não existir? Será que assumindo definitivamente a característica de colegiado, a existência do CMN seria ameaçada?

3.4. Governo Lula

A questão a sinergia entre os membros do CMN tem relação direta com a autonomia ou independência formal do Banco Central.

A existência do CMN, constituído tão-somente pelos seus principais vetores de poder, ao contrário do que se pode imaginar, vem se apresentando como fator inibidor da autonomia/independência do Banco Central, pois o colegiado ganhou mais relevância

ainda por ser fator de acomodação de tensões entre o Presidente da República e aquela autarquia.

Como se observou (e isso ainda persiste), os chefes do Executivo, mesmo manifestando apoio à ideia de independência ou autonomia, não realizam de forma categórica ou efetiva as iniciativas legislativas necessárias para esse projeto.

Esse aspecto fica evidente quando se observa a implantação do regime de metas de inflação, no qual a decisão da taxa de inflação a ser perseguida foi transferida do Banco Central para o CMN e, portanto, a possibilidade de interferir na definição dos parâmetros de expansão da atividade econômica. Segundo Lima (2006), “o novo modelo parece ter privilegiado uma realocação do poder decisório dentro do Executivo”.

Giambiagi, Mathias e Velho (2006) apontam uma importante inconsistência do modelo institucional atual, revelado quando da adoção do regime de metas. Há uma situação de conflito de interesses entre as decisões do CMN e a obediência por parte do Banco Central a uma decisão de um colegiado do qual até agora faz parte. Além disso, há um forte movimento para uma nova ampliação do CMN, pois dessa forma, haveria uma representatividade maior da vontade do governo como um todo e não apenas da equipe econômica. Outro fator de questionamento sempre vem dos setores da indústria e dos sindicatos a eles ligados, tendo em vista a alegação de que somente os interesses do sistema financeiro e do mercado de capitais seriam atendidos pelas decisões do CMN.

Outro fator ainda não devidamente comentado é o *status* de ministro de Estado conferido ao Presidente do Banco Central, subordinando-o diretamente ao Presidente da República e não mais ao Ministro da Fazenda (Lei nº 11.036, de 22 de dezembro de 2004).

Observa-se que, enquanto havia forte sintonia entre a Presidente e o Ministro da Fazenda, as decisões do Conselho eram conduzidas sem ruídos entre seus membros. Isso prevaleceu tanto no governo de FHC quanto no primeiro mandato do Presidente Lula. Isso se explica pelo fato de que havia ampla possibilidade de coalizão por subordinação ou hierarquia entre a Fazenda e o Bacen. Após a referida lei, essa coalizão ficou prejudicada, permitindo a ocorrência de opiniões dissonantes entre os membros. Por outro lado, divergências fazem parte da existência de qualquer colegiado, característica essa que há muito tempo o CMN deixou de possuir.

Esse quadro está atualmente bem configurado. Noticia-se constantemente as disputas internas entre o ministro da Fazenda, Guido Mantega, e o presidente do Banco Central, Henrique Meirelles. Frequentemente vem à tona que o Ministro da Fazenda havia “vencido a disputa” com o Presidente do BACEN a respeito da meta de inflação de cada ano.

Entendo que a acomodação de diferentes visões do governo acerca da política econômica tiveram de ser melhor calibradas pela Presidência da República, com o objetivo de atender demandas internas (dos partidos da base) e externas (do mercado, acerca dos ajustes fiscais e da taxa SELIC). É a velha e duradoura inclinação acerca dos objetivos político-eleitorais. Com a inflação controlada, ganhou cada vez mais relevo a orientação por meio do Produto Interno Bruto, iniciando um deslocamento gradual acerca das novas orientações da política econômica do governo Lula. Mas, para isso, seria fundamental manter o Presidente do Bacen alicerçado pela Presidência da República, com fins de assegurar a credibilidade recém conquistada.

A interferência cada vez mais explícita do Presidente da República demonstra que a perspectiva do insulamento do CMN relativamente às decisões de política econômica se enfraquece a cada dia. Aliás, tal fato também é reflexo da fragmentação do que se conhecia como equipe econômica. Hoje há uma nítida separação entre a Fazenda, o MPOG e o Banco Central.

4. Dinâmicas de autoreforço da matriz institucional do CMN

O efeito de dependência da trajetória estabelecido pela existência do CMN não deve ser observado de forma uniforme. A trajetória, em si, passa por vários ciclos, apresentando diversas características mais ou menos marcantes, as quais são frutos das formas de interação entre as regras informais e das organizações que fazem (e fizeram) parte do colegiado, ou seja, dos diferentes formatos do arranjo institucional. Muitas dessas características foram fundamentais e exerceram o papel de elementos de autoreforço da matriz institucional do CMN.

A primeira característica é a *autoregulação*, fator que motivou a criação do CMN no seu molde original, mas que não suportou à primeira mudança.

Em seguida, detectou-se que a *centralização e a coordenação* apresentaram-se como característica marcante da existência do CMN. Sob a direção de Delfim Netto, o CMN ganhou relevância dentro do aparelho do Estado e serviu de molde para um novo modelo decisório. Aproveitou-se da não maturação do modelo anterior e do projeto desenvolvimentista dos militares para o seu estabelecimento. Portanto, é um dos mais fortes elementos de autoreforço.

Também a partir de Delfim Netto, observou-se uma forte influência dos *canais de demanda*. A mistura de formalização dos canais, por meio das diversas câmaras subordinadas ao CMN, bem como as articulações informais (de bastidores) entre os empresários (indústria, mercado financeiro e outros) foi outro fator de retroalimentação que ainda sustenta o CMN. Seus contornos foram mudando ao longo do tempo, mas essa característica ainda está presente, mesmo que não seja unânime (hoje, o setor que mais fortalece essa posição são os agentes do sistema financeiro).

Outro traço marcante verificado é a importante presença da *hierarquia presidencial*. De direito esse fator sempre existiu, mas de fato foi com a introdução do CDE que ele se estabeleceu definitivamente. Como se observa, hoje representa elemento de resistência ao modelo de independência ou autonomia formal do Banco Central. O Presidente se utiliza do CMN para desviar o foco da atenção das decisões, atribuindo-as ao conselho, ao mesmo tempo em que, na prática, o utiliza como núcleo estratégico de políticas. Também é nítido elemento de autoreforço da matriz do CMN.

Por fim, observou-se a presença considerável do *insulamento*, o qual assumiu dois contornos distintos. Na era Geisel, o insulamento tinha sua natureza mais vinculada ao planejamento estatal, do Estado como “locomotiva da economia”. Como distanciou o empresariado das decisões, não serviu de elemento de autoreforço, mas, ao contrário, como elemento de desagregação do CDE e retorno ao modelo do CMN; na época do Real, o insulamento apresentou características de distanciamento de influências políticas, mas não representou fechamento total dos canais de demanda (privilegiando-se o mercado financeiro e de capitais).

Com relação ao insulamento, o período atual tem reservado fortes questionamentos. Ainda que ganhe força com o aspecto da “centralização e coordenação”, o insulamento tende a atrofiar os canais de demanda e, em potencial, pode-se chocar com a questão da hierarquia presidencial.

Com a criação do Comitê de Política Monetária e do estabelecimento do regime de metas de inflação, a demanda política e de segmentos da sociedade em participar ativamente das decisões do CMN vem ganhando relevância, pois decisões que envolvem a taxa de juros básica da economia (Selic), a taxa de juros de longo prazo (TJLP) e a regulamentação de diversas formas de crédito, afetam profundamente a economia e tendem a privilegiar setores em detrimento de outros. Então, o insulamento, que confere discricionariedade para o atendimento das demandas, tem sido fortemente criticado.

Além disso, especialmente após o Presidente do Banco Central passar a ser considerado Ministro de Estado, a posição do Presidente da República ficou mais fortalecida quanto à orientação das grandes políticas e diretrizes para a economia. Nesse sentido, a centralização e a hierarquização enfraquecem a perspectiva do insulamento do CMN, tendo em vista as chances de que um desses membros “ceda” a argumentos mais condizentes às pretensões políticas do chefe do Poder Executivo.

Dentre os aspectos que mais caracterizaram o desenvolvimento institucional do CMN e, especialmente, a manutenção da sua matriz institucional, destacam-se (i) a centralização e coordenação, (ii) os canais de demanda e (iii) a hierarquia presidencial.

Interessante notar que, caso um aspecto entre em conflito com os demais, este somente continuará caracterizando institucionalmente o CMN se for mais influente. Em decorrência dessa observação, também é válido afirmar que para que um aspecto de interação institucional seja considerado elemento de autoreforço da matriz, é essencial que ele agregue forças com os demais.

Se observarmos o caso da autoregulação, verificaremos que a centralização/coordenação foi predominante na existência do CMN, não encontrando posteriormente oportunidade para ressurgir. Com relação ao insulamento, observamos que, mesmo se manifestando em mais de um período, sua situação de recorrente conflito com as demais características não permite caracterizá-lo com elemento de autoreforço.

Existe um argumento plausível para que o insulamento, a despeito do conflito que provoca, retorne com vigor como perspectiva marcante do desenvolvimento institucional do CMN: momentos de crise que tenham respaldo da instância superior, ou seja, do Presidente da República. Nesse caso, o aspecto da hierarquia presidencial oferece suporte para a presença do insulamento. É o que podemos observar nos dois períodos de instalação do insulamento, no governo Geisel e no governo FHC, a partir do Plano Real. Crise apaziguada, hierarquia predomina, sai de cena o insulamento. É o que se vem observando atualmente. Em momentos de crise, o circuito político acaba delegando a administração da política econômica para a burocracia. Na política vale muito a seguinte lógica: para os momentos de sucesso a paternidade é acirradamente disputada; para os momentos de maior gravidade, resta a orfandade.

Portanto, a presença desses vários aspectos da história do CMN reservou ao seu formato institucional diversas configurações, demonstrando, *grosso modo*, o grau de interação entre as organizações e a dinâmica de autoreforço da matriz do colegiado, indicando forte presença de dependência da trajetória.

Quadro 2
Características institucionais do CMN

Aspectos marcantes	I. Períodos					
	Bulhões / Campos	Delfim Netto	Geisel	Nova República a Itamar	Real	Atualidade
Autoregulação	X					
Centralização e Coordenação		X	X	X	X	X
Canais formais e informais de demanda		X	X	X	X	X
Hierarquia Presidencial			X	X	X	X
Insulamento			X		X	

5. Considerações finais

Ao longo da discussão foi possível perceber que na política a busca por mudança enfrenta outros dois obstáculos: o curto horizonte temporal dos atores e um forte viés para o *status quo* associado com as regras de decisão que governam as instituições. Esses fatores tornam os efeitos da dependência da trajetória mais intensos na política.

Com relação aos horizontes temporais, os atores políticos estão interessados nas consequências de curto prazo de suas ações devido à lógica eleitoral. Assim, custos e benefícios de longo prazo terão um efeito limitado na escolha do caminho e, uma vez nele, os atores terão poderosos incentivos para continuar. É o caso da paralisia ocasionada pela dificuldade do consenso no Poder Legislativo, consubstanciado, por exemplo, na criação e na reforma do texto do art. 192 da Constituição, nas diversas proposições legislativas aguardando a devida tramitação e na excessiva interferência do Executivo no processo legislativo.

Relativamente ao viés do *status quo* das instituições políticas, os atores criam regras que tornam os arranjos existentes difíceis de serem revertidos. As instituições políticas são criadas para reduzir as incertezas e aumentar a estabilidade, facilitando formas de cooperação e trocas. Assim, barreiras formais e informais às reformas institucionais são extremamente altas. Nesse sentido fica explícita a vinculação do CMN ao Presidente da República, tendo o Ministério da Fazenda como coordenador das decisões e a atuação do Executivo como *veto player*, seja nas tentativas de reformas pleiteadas pelos parlamentares, seja pela não decisão de apresentar propostas de lei complementares ou de qualquer outro proposição legislativa que permita a mudança institucional.

Entendemos que uma possível independência formal do Banco Central não tiraria a importância do CMN. Tal instância poderia funcionar com contornos diferentes dos atualmente utilizados, mas, evidentemente, demonstrando uma perda de poder do Presidente da República. Tal aspecto, de acordo com as tradições do sistema político brasileiro, seria muito improvável, mesmo levando-se em conta que o Presidente da República procura evitar que seu mandato esteja associado a uma possível volta da inflação, que gera custos econômicos e políticos elevados, e é rejeitada pela população.

Não importa se o modelo decisório da política econômica é ou não sustentável ao longo do tempo; não importe se está muito ou pouco suscetível a uma decisão hierárquica

centralizadora e dominante. Enquanto o CMN oferecer condições de centralização e coordenação, de abertura a canais de demanda e de fortalecimento da hierarquia presidencial e essas apresentarem resultados favoráveis do ponto de vista econômico e político, a independência formal do Banco Central continuará no fundo das gavetas de nossa classe política.

Bibliografia

ACEMOGLU, Daron *et al.* *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*. Cambridge, USA : NBER, 2004. (NBER Working Paper, n. 10481).

ARTHUR, W. Brian. *Increasing returns and path dependency in the economy*. Michigan, Ann Arbor: University of Michigan, 1994.

BRAGA, Ricardo de João. *A Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal frente à política de câmbio administrado*. 2006. 174 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.

CODATO, Adriano Nervo. Estado, desenho institucional e política econômica no Brasil: 1964-1985. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 3., 1999, Curitiba, Paraná. *Anais...* Curitiba, 1999.

GIAMBIAGI, F.; MATHIAS, A.; VELHO, E. *Aperfeiçoamento do regime de metas de inflação no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para Discussão, nº 1183).

LIMA, Sônia R. F. *A autonomia do Banco Central do Brasil: as tensões que obstruíram a sua formalização no governo FHC*. 2006. 218 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.

NORTH, Douglass. *Institutions, institutional, change and economic performance*. Cambridge: University Press, 1990.

_____. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: University Press, 2005.

NORTH, Douglass e THOMAS, Robert. *The Rise of the Western World*. Cambridge: University Press, 1973.

PIERSON, Paul. *Politics in Time: History, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

SANTOS, Fabiano; PATRÍCIO, Inês. Moeda e Poder Legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 17, n. 49, pp. 93-113, Junho, 2002.

SILVA, Rafael S. Grupos de Interesse e controle social na ótica da política regulatória dos fundos de pensão. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29. Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, 2005.

_____. *O Desenho Institucional do Estado sob uma Perspectiva Temporal: o Caso da Política Regulatória dos Fundos de Pensão*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2007. 181 f.

_____. Mudança, continuidade e evolução constitucional: a (des)constitucionalização do sistema financeiro. In: Maria Alice Rezende de Carvalho; Cícero Araújo; Julio Assis Simões. (Org.). *A Constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: Ed. Hucitec e ANPOCS, 2009.

VIANNA, M. L. T. N. *A administração do "Milagre": O Conselho Monetário Nacional (1964-1974)*. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

PARTE V
POLÍTICAS SOCIAIS

DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

JARBAS BARBOSA

Consultor Legislativo, médico, especialista em Saúde Pública e em Epidemiologia pela Fiocruz, mestre e doutor em Saúde Coletiva pela Unicamp.

O Sistema Único de Saúde (SUS) foi fundado com base na concepção de que a saúde é um direito social que deve ser assegurado pelo Estado. Coerente com esse princípio, a Constituição Federal (CF), em seu art. 196, estabelece que a saúde é um “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

No momento da sua criação, o SUS produziu um enorme movimento de inclusão social, ao assegurar a mesma cobertura de serviços de saúde a todos os brasileiros, superando a divisão existente, até então, entre os trabalhadores urbanos e os rurais e entre os que contribuíam para o sistema previdenciário e aqueles que não o faziam. Entretanto, passados 22 anos, o SUS ainda enfrenta fortes limitações para conseguir cumprir o preceito constitucional que embasou a sua concepção. Pior, alguns condicionantes que o têm acompanhado estão consolidando características que vão de encontro aos seus princípios.

Além desses desafios resultantes das escolhas políticas e administrativas realizadas nas últimas duas décadas, o SUS também se depara com a necessidade de responder a uma situação de saúde complexa, influenciada por determinantes sociais com indicadores ainda adversos; pela transição demográfica por que passa o País; e pelo perfil epidemiológico brasileiro, que exibe uma superposição de problemas com causalidade distinta, a impactar a morbidade e a mortalidade. Nesse artigo, são apresentados e discutidos alguns dos principais desafios que se colocam diante do SUS.

1. O desafio dos determinantes da situação de saúde

Apesar de melhorias ocorridas nas décadas recentes, o Brasil ainda apresenta um quadro desfavorável em relação a vários determinantes sociais que têm influência sobre a situação de saúde. Essa realidade exige que, além de atuar como provedor de ações e serviços de saúde, o SUS desempenhe um papel de liderança na elaboração de agendas multissetoriais que busquem reduzir o impacto desses determinantes.

O País experimentou um processo acelerado de urbanização nas últimas décadas, com a percentagem de população que vive nas cidades evoluindo de 31%, em 1940, para 81%, no ano 2000 [2]. Esse movimento demográfico criou cidades sem infraestrutura adequada de serviços, como rede de abastecimento de água, esgotamento sanitário e recolhimento adequado de lixo, propiciando condições para a emergência ou a re-emergência de doenças, a exemplo da dengue. No Brasil, 21,4% dos domicílios ainda não contam com acesso às redes de abastecimento de água, proporção que varia desde os 54,7% existentes na região Norte até os 12,5% encontrados na região Sudeste – respectivamente, a pior e a melhor situação regional para esse indicador [3].

Em relação à cobertura de esgotamento sanitário, condicionante fundamental para evitar a transmissão de várias doenças infecciosas, como as diarreias e a hepatite A, somente 44% dos domicílios brasileiros têm acesso a esse tipo de serviço. Aqui também a desigualdade regional é muito evidente, pois a região Norte exibe um índice de 3,8%, enquanto o Sudeste alcança os 69,8%. Entre as 27 unidades federadas, apenas três – o Distrito Federal (86,3%), São Paulo (82,1%) e Minas Gerais (68,9%) – apresentam mais da metade dos domicílios atendidos por rede geral coletora de esgoto [3].

Na educação, reconhecido fator de promoção da saúde, também há uma situação adversa. A taxa de analfabetismo entre as pessoas com 15 anos ou mais de idade ain-

da é elevada – 9,7% do total, representando 14,1 milhões de pessoas. Esse indicador piora quando se considera o analfabetismo funcional (pessoas com 15 anos ou mais de idade e menos de quatro anos de estudo), que alcança 20,3% das pessoas naquela faixa etária. O Nordeste tem a maior taxa de analfabetismo, 18,7%, enquanto o Sul, com 5,5%, tem a menor [4].

Outro determinante que produz impactos negativos na saúde são as violências e acidentes, que, além de sobrecarregar os serviços de saúde, reduzem a expectativa de vida em 2 a 3 anos, por atingir principalmente a população mais jovem [5].

A superação das desigualdades de condições de vida entre as regiões e entre as unidades da Federação constitui outro desafio importante. A população da região Nordeste, por exemplo, tem esperança de vida ao nascer cinco anos menor do que a da região Sul [5].

2. O desafio do financiamento

O gasto total com a saúde representa 8,4% do nosso Produto Interno Bruto (PIB), valor que nos aproxima dos percentuais exibidos por países desenvolvidos que contam com sistemas públicos de acesso universal, semelhantes ao SUS. Entretanto, no Brasil, apenas 42% desse total correspondem a gastos públicos, enquanto naqueles países, o gasto público nunca é inferior a 70%. Mesmo países que não têm sistemas universais, como o Chile e a Argentina, apresentam um gasto governamental *per capita* com saúde de US\$ 507 e US\$ 671, respectivamente, contra apenas US\$ 348 do Brasil [6][7].

A partir da aprovação da Emenda Constitucional no 29, de 13 de setembro de 2000 (EC 29), os gastos públicos com a saúde cresceram, passando de 2,89% do PIB, em 2000, para 3,55%, em 2006. Esse aumento refletiu-se em um incremento no gasto *per capita*, que passou de R\$ 200,44 para R\$ 513,13 no mesmo período. Entre os estados, o percentual de gasto público em saúde apresenta grandes variações, indo desde 1,44%, no Distrito Federal, até 7,79%, no Acre [6].

Os gastos da União com saúde cresceram 117% entre 2000 e 2007, ao passo que os gastos estaduais cresceram 285% e os municipais, 249%. Dessa forma, a participação da União no total de gastos públicos com saúde apresenta uma redução relativa, caindo de 59,8%, em 2000, para 46,9%, em 2007 [8].

Essa realidade de financiamento produz impactos sobre a cobertura e a qualidade dos serviços oferecidos e vai configurando um sistema de saúde distinto do previsto na Constituição. Os gastos privados, originários das empresas e das famílias, com planos e seguros de saúde, medicamentos e outras despesas, atingem 58% do total gasto em saúde no País, produzindo distorções importantes no SUS [9].

As pessoas têm suprido, de maneira crescente, com recursos do seu próprio bolso, as deficiências do sistema. Os gastos das famílias com assistência à saúde cresceram 71% desde meados da década de 1970 até o ano passado, quando alcançaram 7,2% do total do orçamento das famílias. Os mais pobres gastam 4,2% do seu orçamento com a compra de medicamentos, enquanto a classe média adere crescentemente aos planos e seguros privados [9].

Apesar da garantia do acesso universal e gratuito aos serviços de saúde, 26% da população brasileira (49,2 milhões de pessoas) dispõem de pelo menos um plano de saúde. Nas áreas urbanas, o percentual de pessoas atendidas por planos de saúde é de 29,7%, valor

que alcança apenas 6,4% nas áreas rurais. No Sudeste e no Sul, os percentuais atingem 35,6% e 30,0%, respectivamente – cerca de três vezes mais do que os verificados no Norte (13,3%) e no Nordeste (13,2%). Entre os que têm renda familiar superior a cinco salários-mínimos, esse percentual já alcança os 82,5% [9][10].

Mantidas as atuais tendências, o SUS vai se consolidando como um sistema de saúde para os pobres, para os que não podem pagar um seguro privado. Esse cenário fortalece um círculo vicioso, pois a baixa qualidade dos serviços que são oferecidos somente para os pobres contribuirá para aumentar o número dos que tentam *escapar* do SUS adquirindo planos e seguros privados. Não por acaso, as áreas onde o SUS tem efetivamente um alcance universal, como a vacinação, transplantes, medicamentos de aids, entre outras, são consideradas como as de melhor qualidade.

3. O desafio da transição demográfica

Em 1990, o crescimento populacional do Brasil era de 1,7%, passando a 1,2% em 2008, o que indica que o País experimentou desaceleração importante em seu crescimento populacional em anos recentes. Esse resultado é coerente com a observação de queda da taxa de fecundidade, que passou de 2,8 filhos por mulher, em 1990, para 2,2, em 2008 [11].

O Brasil vive atualmente o processo denominado de transição demográfica, caracterizado pela redução das taxas de fecundidade e de mortalidade precoce, incremento na esperança de vida ao nascer e o conseqüente envelhecimento da população. Entre 1991 e 2007, a esperança de vida ao nascer da população brasileira cresceu de 67,0 anos para 72,6 anos, um aumento de 5 anos e 6 meses. Apesar desse avanço, os brasileiros ainda vivem, em média, sete anos menos do que os chilenos e a desigualdade interna é muito importante, pois quem nasce no Estado de Alagoas tem uma esperança de vida mais de oito anos menor do que quem nasce no Distrito Federal [7][11].

O envelhecimento da população pode ser constatado pelo crescimento da proporção de pessoas com 65 e mais anos de idade, que representavam 4,9% da população total brasileira em 1995 e chegaram a 6,5% em 2008. Essa tendência representa um potencial de aumento da demanda por serviços de saúde, particularmente em relação às doenças crônicas, cuja incidência é maior nos grupos etários mais avançados.

4. O desafio da diversidade epidemiológica

O quadro sanitário do Brasil é caracterizado por um padrão epidemiológico complexo, com as doenças crônicas e as causas externas sendo responsáveis pela maioria das mortes, enquanto as doenças infecciosas ainda mantêm um peso importante sobre a carga de morbidade. Essa situação exige que o SUS desenvolva uma política de saúde integral, envolvendo ações preventivas, em vários níveis, articuladas com ações assistenciais de complexidade crescente, desde a atenção básica até ações de alta complexidade.

As doenças do sistema circulatório são responsáveis por 32% do total de mortes, enquanto as neoplasias ocupam o segundo lugar, com 16,5%. As doenças infecciosas e parasitárias respondem por 5% e chama a atenção que 13,6% das mortes que ocorrem no País se devam a acidentes e violências.

Nos últimos dez anos, as causas de morte que apresentaram o maior crescimento proporcional foram a doença hipertensiva (55%), o *diabetes mellitus* (38%) e os homi-

cídios (10%). O crescimento da taxa de mortalidade por diabetes foi mais acentuado no Nordeste, para todas as faixas etárias, atingindo 5,6% de crescimento anual para as mulheres entre os 60 e 74 anos, no período de 1990 a 2006 [12][13].

A mortalidade precoce por algumas doenças crônicas é elevada, provavelmente por dificuldade de acesso ao diagnóstico e ao tratamento. No Brasil, 28,7% das mortes por acidente vascular cerebral acontecem em pessoas com menos de 65 anos, enquanto no Canadá esse percentual é de apenas 8,6% [7].

Os principais fatores de risco para as doenças crônicas, como o tabagismo, a obesidade, a inatividade física e o abuso do álcool, apresentam tendência de crescimento entre as pessoas mais pobres e menos instruídas. Entre os que têm menos de um ano de instrução, apenas 9,5% praticam esportes ou exercícios físicos, e 25,7% fumam; já na população com 11 ou mais anos de estudo, 37% são ativos fisicamente e o tabagismo reduz-se para 11,9% [10].

Em relação às doenças transmissíveis, há avanços importantes em relação às doenças preveníveis por imunização, como a manutenção da eliminação da poliomielite desde 1989, a interrupção da transmissão autóctone do sarampo desde o ano de 2000 e a redução expressiva no número de casos e mortes pelas doenças desse grupo.

Em relação à aids, observa-se uma tendência de redução em sua incidência nos anos recentes, principalmente na região Sudeste. Nas regiões Sul e Centro-Oeste, a redução é menos acentuada, enquanto, no Norte e Nordeste, a epidemia ainda continua em crescimento. A taxa de mortalidade pela aids cresceu entre 1988 e 1995, quando o coeficiente passou de 1,45 para 9,54 óbitos/100.000 habitantes. A partir de então, observa-se uma progressiva redução, até atingir 6,05/100.000 hab. em 2005. Essa redução iniciou-se no período da introdução, no País, do tratamento universal com antirretrovirais.

Entre as chamadas doenças emergentes e reemergentes, a dengue persiste como um grave problema de saúde pública, com a ocorrência de surtos frequentes, associados à introdução de novos sorotipos em áreas anteriormente indenes ou à recirculação após longos períodos. Como resultado das sucessivas ondas epidêmicas, a ocorrência de casos graves da dengue e de febre hemorrágica da dengue (FHD) tem crescido. A taxa de hospitalização por dengue e por FHD cresceu oito vezes entre 1998 e 2008, elevando-se de 2,7 para 22,2/100.000 hab., apontando para uma tendência importante, que pode produzir impactos sobre os serviços de saúde e aumentar a mortalidade relacionada com essa doença.

A malária, que tem registrado uma média de trezentos mil casos anuais, nos últimos dois anos, está altamente concentrada na região amazônica, que responde por 99,8% do total de casos do País. As demais regiões apresentam poucos casos, geralmente importados de outros estados ou de países onde a doença é endêmica.

A tuberculose ainda representa um importante problema de saúde pública no Brasil, com o registro de mais de 72 mil novos casos e 4,5 mil mortes por ano. A taxa de incidência é de 38,2 casos/100.000 hab. (2007), indicador que coloca o Brasil entre os 20 países com a maior carga dessa doença no mundo. As regiões Norte (45,02/100.000 hab.) e Sudeste (41,18/100.000 hab.) registram taxas de incidência superiores à média nacional. Entre os estados, o Rio de Janeiro apresenta a maior taxa – 73,27/100.000 hab. –, superior em 91,7% à média nacional.

Em relação às chamadas doenças negligenciadas, o Brasil encontra-se no processo de eliminar a filariose linfática, hoje restrita ao foco da região metropolitana de Recife,

e a oncocercose, que ocorre na área habitada pelos índios yanomamis, no Estado de Roraima. Todavia, persistem problemas importantes, como a hanseníase, com o Brasil ostentando o título de único país do mundo a não atingir o patamar de eliminação dessa doença como problema de saúde pública – prevalência menor que 1 caso por 10.000 habitantes –, como foi aprovado pela Assembleia Mundial da Saúde em 1991.

Outras doenças para as quais também há disponibilidade de medicamentos e estratégias eficazes, como a esquistossomose, as helmintíases e a sífilis congênita, ainda se encontram em níveis muito elevados, afligindo principalmente a população pobre e de áreas rurais. Como exemplo, a sífilis congênita, que é eliminável com estratégias simplificadas de detecção e tratamento durante a gravidez, ainda apresentou 5.102 casos no País em 2007, com a região Nordeste sendo responsável por 1.683 desse total [14].

5. O desafio das desigualdades regionais: o caso da mortalidade infantil

As desigualdades encontradas nos indicadores de saúde, entre as unidades federadas e as regiões do Brasil, refletem as diferenças nas condições de vida e também no acesso aos serviços de saúde. O elevado grau dessas desigualdades, que muitas vezes ficam ocultas quando são analisados apenas os valores médios nacionais, exige a construção de políticas específicas visando a sua superação. Essa importante dimensão da situação de saúde do País pode ser bem compreendida a partir da taxa de mortalidade infantil (TMI), indicador que mede o risco de morte antes do primeiro ano de idade para uma criança que nasce viva e é considerado um dos que mais bem sintetiza as condições de saúde de uma população.

Entre 1996 e 2006, a TMI apresentou uma redução de mais de 40%. Ainda assim, o resultado desse indicador em 2007, de 20,70 mortes por 1.000 nascidos vivos (NV), pode ser considerado como muito elevado, se compararmos com as taxas apresentadas por outros países da América Latina, como México (18,19), Argentina (14,07) e Chile (7,52) [6][7].

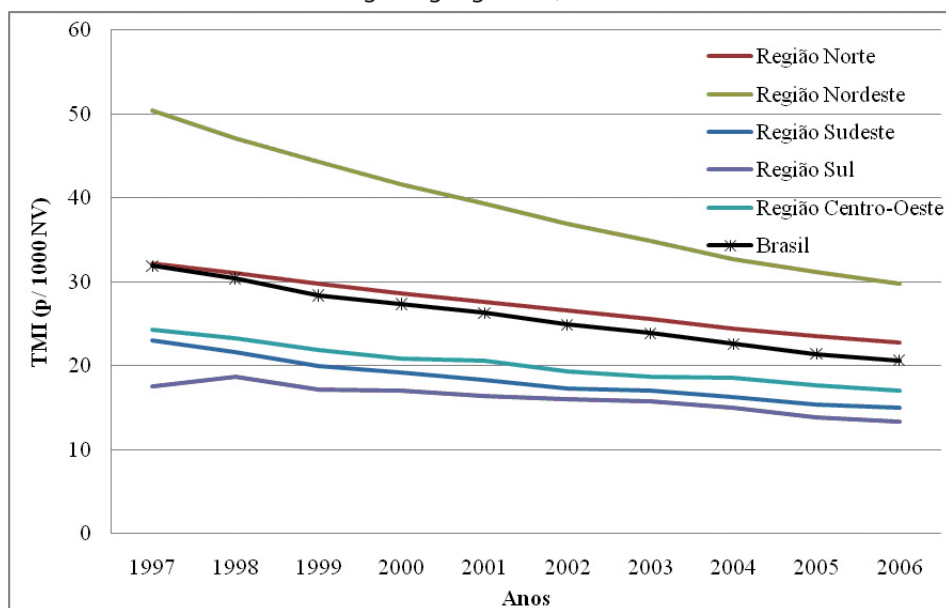
Entre as regiões e as unidades da Federação há uma desigualdade importante para a TMI. No gráfico mostrado na Figura 1, analisando-se a TMI para o período de 1997 a 2006, observa-se que, apesar de a região Nordeste ter apresentado um maior percentual de redução, aproximando-se das outras regiões, o valor da TMI no final do período chega a 29,76, mais que o dobro da apresentada pela região Sul, que foi de 13,34.

Nas unidades da Federação, a desigualdade entre os valores da TMI também é flagrante. O risco de uma criança nascida em Alagoas morrer antes de completar um ano (42,7) é mais de três vezes maior do que o de uma nascida no Distrito Federal (12,8) [6].

As causas da mortalidade infantil são distintas para cada um dos componentes em que ela se divide, de acordo com a idade em que ocorre a morte: neonatal precoce (0 a 6 dias); neonatal tardia (7 a 27 dias); e pós-neonatal (28 a 364 dias) [15].

O componente pós-neonatal da mortalidade infantil é fortemente relacionado com causas evitáveis, como as doenças infecciosas, principalmente as diarreias e as pneumonias, e bastante influenciado pelas precárias condições de vida. Esse foi o componente que mais se reduziu no País nos últimos 25 anos, a uma taxa média de 8,1% ao ano, provavelmente como resultado da ampliação do acesso à água, ao saneamento e às ações e serviços de saúde; da melhoria da cobertura vacinal; e da redução da desnutrição. Apesar

Figura 1. Taxa de mortalidade infantil (TMI) por 1.000 nascidos vivos (NV).
Brasil e regiões geográficas, 1997 a 2006



desse avanço, esse componente ainda apresenta uma taxa de 11 mortes por 1.000 NV no Nordeste, mais do que o dobro da taxa verificada nas regiões Sul e Sudeste [16].

Na atualidade, dois terços das mortes infantis ocorrem no período neonatal, antes de a criança completar 28 dias de idade, por causas relacionadas com problemas na cobertura e na qualidade da atenção à gravidez, ao parto e ao recém-nascido. Essas mortes distribuem-se equitativamente entre o período neonatal precoce e o tardio, e têm se mantido em níveis considerados elevados nos últimos anos. A taxa de mortalidade neonatal (TMN) do Brasil era de 14,2/1.000 NV em 2005, quase três vezes maior do que a do Chile, que era de 5,2/1.000 NV naquele mesmo ano [17].

6. O desafio da cobertura, qualidade e gestão dos serviços de saúde

A atenção primária em saúde tem ampliado sua cobertura no País por intermédio da Estratégia de Saúde da Família (ESF), que começou a ser implantada em meados da década de 1990. Em 2008, 27,5 milhões de domicílios, correspondendo a 47,7% do total, estavam cadastrados na ESF. A região Nordeste concentra 35,4% do total de domicílios cadastrados, seguida da região Sudeste, com 33,1%; da região Sul, com 16,5%; do Centro-Oeste, com 7,6%; e do Norte, com 7,4% [6].

O número de leitos hospitalares vinculados ao SUS por habitante tem uma variação importante entre as unidades da Federação. A média do País é de 1,96 leitos por 1.000 habitantes, taxa que pode ser considerada adequada. Entretanto, enquanto em Roraima essa taxa é de 1,60, no Rio de Janeiro alcança 2,40. Esses valores são ainda mais desiguais se levarmos em consideração que a população que tem acesso aos leitos hospitalares privados, sem vínculo com o SUS, é menor no Norte e no Nordeste [6].

Não existem, no Brasil, avaliações realizadas de maneira sistemática sobre a qualidade dos serviços de saúde prestados à população. Entretanto, é possível analisar a situação da cobertura e da qualidade dos serviços de saúde utilizando indicadores baseados em dados secundários, pesquisas de base populacional e resultados de estudos recentes sobre o tema.

A ampliação da cobertura populacional pelos serviços de saúde necessita ser acompanhada por melhorias na qualidade dos serviços prestados, de acordo com os dados disponíveis. Entre as ações básicas de saúde, por exemplo, recente inquérito populacional, realizado para avaliar a real situação da cobertura vacinal nas capitais brasileiras, mostrou que 19% das crianças não tinham recebido o esquema vacinal completo. Esse percentual se eleva para 32% quando se avalia também se as vacinas foram aplicadas de acordo com o calendário oficial. Manaus e Macapá apresentaram cobertura com doses válidas abaixo de 50%. Essa situação, que deve ser pior nas áreas rurais, aponta para a necessidade de identificação e superação de problemas no acesso e na qualidade da atenção primária à saúde, e pode propiciar o recrudescimento de doenças já eliminadas ou controladas [18].

Outros procedimentos simples, mas altamente eficazes para evitar mortes, como o exame clínico da mama e o preventivo de câncer de colo de útero, ainda não conseguiram ser universalizados entre as pessoas que são totalmente dependentes do SUS. Dados da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) revelam que uma em cada cinco mulheres com renda familiar de até um salário-mínimo nunca fez um exame preventivo para câncer do colo de útero. Entre as mulheres com renda superior a cinco salários-mínimos, que majoritariamente dispõem de seguros e planos privados de saúde, 95,4% já fizeram esse exame [10].

O exame clínico da mama, que não depende de tecnologia, também ainda não consegue ser oferecido às mulheres de menor nível renda. Entre as que têm renda familiar menor que um salário-mínimo, 42,1% nunca fez esse exame importante para a detecção precoce do câncer de mama. Quando aumenta a complexidade do exame, como no caso da mamografia, o percentual das mulheres que nunca a realizou atinge os 71,2% entre aquelas com renda inferior a 1/4 do salário mínimo [10].

Outro indicador da persistência de dificuldades que limitam o acesso às ações e serviços de saúde, e de problemas na qualidade da assistência pré-natal, é a ocorrência de casos de certas doenças, como o tétano neonatal, com o registro de cinco casos em 2008, dois deles na região Norte, ambos no Estado do Pará, e três na região Nordeste [6].

O setor hospitalar do SUS, que é composto por mais de 7.600 unidades, revelou-se de baixa eficiência e qualidade, em estudo recente realizado pelo Banco Mundial [19]. Em primeiro lugar, chama a atenção que o setor hospitalar do SUS consome cerca de 70% do total de recursos do sistema, enquanto nos países desenvolvidos que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) esse tipo de gasto corresponde a menos de 55% do total. Essa diferença pode estar ocorrendo pelo subfinanciamento da atenção primária e ambulatorial no País, que aumenta, proporcionalmente, a fatia dos gastos hospitalares, assim como pelas internações desnecessárias, que respondem por uma de cada três internações realizadas no SUS. Uma atenção primária com maior qualidade e capacidade resolutiva poderia contribuir bastante para reduzir esse gasto, que representa cerca de R\$ 10 bilhões.

Os hospitais do SUS apresentam uma baixa taxa de ocupação e alta ociosidade, com ocupação média de 37% dos leitos e realização de 0,67 operações por sala de cirurgia

a cada 24 horas. A relação de pessoal por paciente atendido é mais do que o dobro da verificada nos hospitais dos Estados Unidos.

Entre os hospitais que integram a rede do SUS, mais de 97% são administrados diretamente pelo poder público – exatamente os que apresentaram os piores indicadores de desempenho. As iniciativas inovadoras em matéria de gestão dos hospitais, como as Organizações Sociais de Saúde (OSS), apresentaram indicadores de eficiência e qualidade, como a taxa de ocupação, despesa média por alta, mortalidade geral e cirúrgica, superiores aos dos hospitais da administração direta. Entretanto, essas novas experiências enfrentam problemas de indefinição do marco legal para serem expandidas, ocorrendo ainda em número muito reduzido, insuficiente para impactar positivamente o desempenho geral do sistema.

Em conclusão, a elaboração de uma agenda para o enfrentamento desses desafios exigirá a busca de soluções técnicas e gerenciais apropriadas, e, fundamentalmente, a renovação do compromisso com uma política social universalista para a saúde, capaz de responder à realidade complexa nesse campo que vive atualmente o País.

Referências bibliográficas

[1] Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. 2008.

[2] Brasil. IBGE. Tendências demográficas: uma análise da população com base nos resultados dos Censos Demográficos 1940 e 2000 [acesso em 11 jun 2010]. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia_demografica/analise_populacao/1940_2000/defaulttab.shtml

[3] Brasil. IBGE. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008. Rio de Janeiro, 2010.

[4] Brasil. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009. Rio de Janeiro, 2010.

[5] Brasil. IBGE. Tábuas Completas de Mortalidade – 2007 [acesso em 14 maio 2010]. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1275&id_pagina=1

[6] Brasil. Ministério da Saúde. Indicadores e Dados Básicos de Saúde [acesso em 11 jun 2010]. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2008/e0601.def>.

[7] Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Indicadores Básicos de Saúde [acesso em 14 maio 2010]. Disponível em: <http://ais.paho.org/hip/viz/basicindicatorbrowser.asp>

[8] Carvalho G. Gastos públicos com saúde no Brasil em 2007 [acesso em 11 jun 2010]. Disponível em http://www.fss.org.br/texto_view.php?id=10.

[9] Brasil. IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 – Despesas, rendimentos e condições de vida. Rio de Janeiro, 2010.

[10] Brasil. IBGE. Um Panorama da Saúde no Brasil Acesso e utilização dos serviços, condições de saúde e fatores de risco e proteção à saúde – 2008. Rio de Janeiro, 2010.

[11] Brasil, IBGE. Indicadores Sociodemográficos e de Saúde no Brasil – 2009 [acesso em 14 maio 2010]. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_sociosaude/2009/default.shtml.

[12] Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Perfis de Saúde dos Países das Américas – Brasil. Washington: OPAS; 2010 [no prelo].

[13] Malta DC, Moura L, Souza FM, Rocha FM, Fernandes RM. Doenças Crônicas não Transmissíveis: mortalidade e fatores de risco no Brasil, 1990 a 2006. In: Brasil. Ministério da Saúde. Saúde Brasil 2008: 20 anos do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil. Brasília, 2009. p.337-62.

[14] Silva Júnior JB. As doenças transmissíveis no Brasil: tendências e novos desafios para o Sistema Único de Saúde. In: Brasil. Ministério da Saúde. Saúde Brasil 2008: 20 anos do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil. Brasília, 2009. p.281-308.

[15] Rede Interagencial de Informações para a Saúde (RIPSA). Indicadores de Saúde no Brasil: conceitos e aplicações. Brasília. 2007.

[16] Lansky S, França E, Ishitani L, Perpétuo IHO. Evolução da Mortalidade Infantil no Brasil – 1980 a 2005. In: Brasil. Ministério da Saúde. Saúde Brasil 2008: 20 anos do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil. Brasília, 2009. p.239-64.

[17] Chile. Ministerio de Salud. Estadísticas de Salud 2008 [acesso em 17 maio 2010]. Disponível em: http://www.redsalud.gov.cl/portal/url/page/minsalcl/g_temas/g_estadisticas/deis.html

[18] Centro de Estudos Augusto Leopoldo Ayrosa Galvão (CEALAG). Inquérito de Cobertura Vacinal nas Áreas Urbanas das Capitais. Brasil (Cobertura Vacinal 2007). São Paulo: CEALAG; 2009.

[19] La Forgia GM & Couttolenc BF. Desempenho Hospitalar no Brasil. Em Busca da Excelência. São Paulo: Singular, 2009.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2011-2020

UM ESBOÇO

JOÃO ANTÔNIO CABRAL DE MONLEVADE

Consultor Legislativo do Senado Federal.

Introdução

O presente texto procura fazer uma breve e geral avaliação do Plano Nacional de Educação (PNE), fixado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, cuja vigência encerra-se em 2010. Pretende, também, apresentar um esboço para o novo PNE, que vigorará no decênio 2011-2020, conforme estabelece o art. 214 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009, nos seguintes termos:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Assim, o presente artigo concentra-se em uma proposta de “metas estruturantes”, que vêm a ser uma versão atual e sintética, de validade nacional, das mais de duzentas metas do PNE 2001-2010. Essas metas estruturantes deverão ser traduzidas, nos Planos de Educação da União, dos Estados e de seus Municípios, em estratégias e ações, segundo decisão dos atores de cada sistema e rede, partindo dos diagnósticos elaborados em regime de cooperação, que contemplem direitos, deveres, demandas, recursos e prazos.

Espero com este esboço, ainda que redigido antes da apresentação do projeto de lei pelo Executivo, poder contribuir para sua discussão no Congresso e seu eventual aperfeiçoamento.

1. O que aprendemos do PNE 2001-2010

Não se pode negar que, diante das tentativas abortadas que, desde 1962, o antecederam, o PNE-2001-2010, fixado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, tenha representado algum avanço. Passados dez anos, porém, considero-o mais uma fotografia da educação escolar e dos desejos dos educadores do que um plano propriamente dito.

Para uma política educacional constituir um plano, são necessárias pelo menos três condições: visão de totalidade; participação dos atores nas decisões e na implementação das ações; e cientificidade no diagnóstico e nas estratégias. A forma como o PNE foi redigido, o modo como ensaiou passar à ação e, finalmente, terminou “morrendo na praia” mostra que ele não preencheu nenhuma dessas condições.

Em razão da estrutura federativa e da autonomia dos Estados e Municípios, bem como da concorrência das redes privadas, os objetivos e metas aprovados no âmbito da União

não tiveram força de se desdobrar em estratégias e ações nas redes e nas escolas. Se o texto do PNE podia se ater a um diagnóstico geral, para demarcar possíveis avanços, os planos estaduais e municipais tinham que ter feito o diagnóstico concreto, localizando as carências quantitativas e qualitativas, para lhes dar respostas programáticas. Como não o fizeram – salvo algumas exceções de minicensos, que chamaria de “heróicos”, pelas dificuldades que enfrentaram e pelo aproveitamento mínimo de seus dados –, os poucos Planos Estaduais e os mil e tantos Planos Municipais se converteram em declarações de intenções, o mais das vezes inúteis, que não eram levadas em conta nem mesmo nas respectivas leis orçamentárias. Daí porque foi necessário, no meio do caminho, elaborar um Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e milhares de Planos Articulados (PAR) – políticas de governo substituindo políticas de Estado.

A maior lição que devemos tirar dessa experiência é a necessidade de se criar uma estratégia de articulação do PNE – política de Estado a médio prazo – com os planos subnacionais decenais e, principalmente, com os planos plurianuais de investimentos e as leis orçamentárias anuais, que determinam e viabilizam as ações. Outra lição importante, que já é do senso comum: não se faz plano com duzentas metas. Há uma imperiosa necessidade de concentrar o PNE em poucas metas estruturantes e estratégias detalhadas em nível federal, para daí passar – nos planos estaduais e municipais – a ações concretas no âmbito de cada sistema e rede. Finalmente, é preciso ter clareza quanto ao papel da rede privada na atual conjuntura da educação escolar: ela não pode vicejar no rastro da ausência ou do fracasso das escolas públicas. Sua existência deve se fundar mais na opção das famílias ou na escolha dos estudantes do que na procura de ganhos de capital financeiro. Essa não é uma questão trivial. Precisa ser enfrentada politicamente e cientificamente.

Parece que as autoridades educacionais já puseram em prática muitos dos ensinamentos do fracasso do PNE-2001-2010. A visão de totalidade e a participação dos atores foram contempladas na realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), tanto por sua temática geral – Sistema Nacional Articulado de Educação – quanto pelo percurso de discussões da etapa municipal à estadual e à nacional, que culminou na discussão de seis eixos de política educacional em Brasília, recentemente.

Mas essa visão e essa prática participativa precisam informar a próxima e decisiva fase da elaboração do PNE, que acontece do envio da proposta pelo MEC ao Congresso Nacional até a sanção da Lei Federal pelo presidente da República. A tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal carece de um tratamento científico de base, a ser inoculado no desdobramento subsequente, representado pela elaboração e execução dos Planos de Educação da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.

2. A estrutura do novo PNE e do projeto de lei que o instituirá

O presente esboço propõe a seguinte estrutura para o PNE:

- a) uma fundamentação com princípios constitucionais e legais, posicionamento político e resumo de objetivos, consubstanciada na Mensagem do Executivo – que, evidentemente, não cabe neste artigo;
- b) o texto da lei, com a definição e princípios do Plano; as metas estruturantes; o plano estratégico de desenvolvimento e avaliação destas metas pelos sistemas de

ensino; e os prazos para elaboração dos Planos de Estratégias e Ações da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios;

c) três anexos: um diagnóstico geral, que contenha o histórico da educação escolar brasileira e seu estado atual, incluindo os desafios e recursos públicos previstos; um texto doutrinário, contendo as bases constitucionais e legais do plano, inclusive as propostas de emenda constitucional ou de projetos de lei federal a serem empreendidas; um documento operacional.

3. Metas estruturantes

Como assinala anteriormente, apresento neste capítulo a “substância do PNE”, que deve estar constituída pelas seguintes 25 metas estruturantes, que formulo e comento, quando necessário, para melhor compreensão.

3.1. Universalizar, até 2016, a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio, garantindo matrícula para todas as crianças e adolescentes, de 4 a 17 anos de idade. A universalização deve ser imediata, para toda a coorte de 6 a 14 anos, e progressivamente alcançada para as faixas de 4 a 5 e de 15 a 17 anos. Em 2014, deverá alcançar todos os residentes nas zonas urbanas.

Esta meta tenta assimilar ao texto do PNE o avanço do ensino obrigatório instituído pela EC nº 59, de 2009, dando o prazo até 2014 para a universalização da matrícula das crianças e adolescentes de 4 a 17 anos residentes em zonas urbanas e o de 2016 para os moradores de zonas rurais.

3.2. Alcançar, em 2015, o atendimento em creches para 40% das crianças de até 3 anos e, em 2020, para 60% delas, respeitando a demanda ativa em cada localidade e garantindo a gratuidade para dois terços dos matriculados.

Supondo a responsabilidade do DF e dos Municípios pela oferta de creches gratuitas, a meta considera a atual cobertura – inferior a 20% da população em idade própria – e estipula que, no quinto ano de vigência do Plano, pelo menos 40% da demanda total esteja matriculada em creches. Desse total, 66,6% das matrículas deve se concentrar em estabelecimentos gratuitos, públicos ou comunitários, com financiamento parcial do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

3.3. Oferecer, até 2013, vagas em escolas públicas e gratuitas de educação básica para 30% dos cidadãos com mais de 18 anos que não concluíram o ensino médio e, até 2016, para 50% desse público, calculado com base no censo demográfico de 2010. Entre 2016 e 2020, oferecer vagas para 80% dos jovens e adultos que demandarem escolarização básica.

Sabendo-se que aproximadamente 40 milhões de brasileiros com 18 ou mais anos de idade não concluíram a educação básica, propõe-se a escolarização de 50% deles até 2016 e, daí em diante, por se tratar de demanda refratária, a matrícula de 80% da demanda ativa.

3.4. Reduzir o analfabetismo absoluto para 6% em 2013 e 3% em 2016, utilizando-se, além da matrícula massiva nas escolas que ofereçam turmas de educação de jovens e adultos (EJA), os meios de comunicação de massa, incluindo programas nas tevês educativas em horários apropriados para a demanda dessa população.

Aliar a oferta de EJA presencial para os analfabetos absolutos a programas de televisão adaptáveis a situações formais e informais, nas escolas e residências, reduzindo o seu número a menos de 3 milhões de adultos em 2020.

3.5. Com base em levantamentos junto a alunos dos anos finais do ensino fundamental nos anos pares, oferecer vagas em cursos profissionais gratuitos de nível médio para 30% da demanda entre 2012 e 2013; 40% entre 2014 e 2016; e 50% de 2017 a 2020.

Isso significa, aproximadamente, o atendimento gratuito pelas redes federal, estaduais e comunitárias a 1 milhão de estudantes em 2012 e 1,5 milhão em 2020, financiados pelo Fundeb, pelo Sistema S e outras fontes de receita.

3.6. Garantir, para 40% da demanda até 2012, 60% até 2015 e 80% até 2018, a educação especial inclusiva e o atendimento especializado para os deficientes, em escolas públicas ou comunitárias de educação básica, de acordo com levantamento em todos os Municípios.

Essa meta supõe estratégias do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, em colaboração com redes de escolas comunitárias, de acordo com a etapa a que pertencem os deficientes, com financiamento parcial do Fundeb.

3.7. Implantar escolas públicas de jornada integral, da creche ao ensino médio, com aumento da ponderação do valor aluno/ano do Fundeb, na seguinte progressão quanto ao número de matrículas: 15% em 2012; 30% em 2014; 50% em 2016; 65% em 2018; e 80% em 2020.

Entende-se por escola de jornada integral aquela com sete ou mais horas diárias de atividades. A implantação pelo DF, Estados e Municípios se deve fazer por ações derivadas de decisões tomadas pelos conselhos de educação e pelos conselhos escolares.

3.8. Com base em levantamentos a cada três anos junto aos estudantes do ensino médio, incluindo a EJA, oferecer vagas gratuitas para cursos de graduação superior plena ou tecnológica para 50% da demanda ativa até 2015 e 70% até 2020, com critérios de acesso que contemplem: a) alcance de base comum de conhecimento; b) ações afirmativas, sociais e raciais; e c) vagas com critérios geográficos e de turno, com o mínimo de um terço delas para o noturno.

Como a demanda ativa por cursos superiores provém de amplo espectro de grupos etários, parece não ter sentido concentrar a oferta para os jovens de 18 a 24 anos. A questão é de inclusão, de lidar com a gratuidade, fazendo subir a proporção de oferta de cursos gratuitos. Atualmente, a proporção de atendimento em cursos de graduação públicos e privados é de 30% e 70%, respectivamente, com grandes variações entre os Estados. O alcance desta meta supõe novas fontes de financiamento para as universidades federais e estaduais, bem como estratégias e ações no âmbito federal e de cada Estado para envolver as instituições privadas na oferta de bolsas de estudo integrais.

3.9. Oferecer vagas gratuitas em cursos de pós-graduação stricto sensu na proporção de 5% das vagas disponíveis na graduação até 2013, 7% até 2016 e 10% até 2020.

Para 2013, isso significaria entre 120 e 150 mil matrículas em mestrados e doutorados. E, em 2020, cerca de 400 mil. Para o financiamento desses programas, além das verbas de

manutenção e desenvolvimento do ensino da União, do Distrito Federal e dos Estados, seriam necessários recursos de outras fontes, a serem fixados na Constituição ou em lei federal.

3.10. Garantir vagas gratuitas para formação em nível médio de profissionais da educação, docentes e não docentes, combinando a demanda vocacional detectada no ensino fundamental e médio, incluindo EJA, e a demanda por trabalhadores da educação nas redes públicas e privadas.

O Brasil precisa do ingresso anual de cerca de 80.000 professores nas classes de educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, para as quais se admite a formação em nível médio, na modalidade Normal. E precisa também de aproximadamente 50.000 profissionais não docentes nas escolas de educação básica. Esses seriam os valores para a “demanda mínima” de concluintes de cursos normais e profissionais da denominada Área 21 da educação profissional. Essa meta precisa se tornar estratégia no Plano de Educação da União, para balizar as ações dos seus Institutos Federais de Tecnologia, e nos planos dos Estados, para prever suas ações nas escolas que oferecem ensino médio.

3.11. Garantir formação continuada em nível superior para 50% dos profissionais da educação formados em nível médio, entre 2012 e 2015, e para 80% deles, até 2020.

Essa meta precisa ser traduzida em estratégias que garantam gratuidade e qualidade aos cursos de Pedagogia e às Licenciaturas de formação de professores – hoje oferecidos preponderantemente pela rede privada. Quanto aos profissionais não-docentes, depende de ações das Universidades Federais e Estaduais e dos Institutos Federais e Estaduais de Tecnologia.

3.12. Oferecer vagas gratuitas de formação inicial em nível superior de profissionais da educação, docentes e não docentes, para 40% da demanda ativa, de 2012 a 2015, e para 70% dela, de 2016 a 2020.

A demanda ativa (ou procura) dessa formação provirá dos concluintes de ensino médio, principalmente da modalidade de EJA e da educação indígena.

3.13. Garantir, a cada ano, o ingresso em programas de formação continuada gratuita em nível de pós-graduação, lato ou stricto sensu, para 10% do contingente de profissionais de educação de cada rede pública de ensino habilitado apenas em nível de graduação.

Atualmente, somam 4 milhões os profissionais da educação das redes públicas de ensino, na educação básica e superior. Desses, 2 milhões já têm certificação de algum curso de pós-graduação. O Distrito Federal e cada Estado, em colaboração com seus Municípios, deveriam prover vagas anuais gratuitas para 10% do respectivo contingente sem alguma pós-graduação, o que implica em oferta decrescente de vagas. A novidade seria o deslocamento da matrícula dos estudantes das redes privadas para as públicas, focando o objeto da pós-graduação na área de atuação dos profissionais e não na oferta do mercado.

3.14. Propiciar ganho real do valor do piso salarial nacional dos profissionais do magistério, até atingir, em 2016, o dobro do poder de compra de 2008, garantindo-se – se necessário, por suplementação específica da União – o pagamento de vencimentos iniciais iguais ou superiores ao piso em todas as redes públicas de ensino.

Em 2008, pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, o piso salarial foi fixado em R\$ 950,00 na jornada de quarenta horas semanais, para o professor habilitado em nível médio, na modalidade Normal. Supondo-se uma inflação acumulada de 50% nesses oito anos, o piso teria que atingir R\$1.425,00 para conservar seu poder de compra. Mas, o que o PNE preconiza é a valorização salarial dos professores, do que se depreende a duplicação do valor real do piso. Assim, nenhum Estado ou Município poderia fixar o vencimento inicial de seu magistério abaixo de R\$ 2.850,00. Para o professor habilitado em nível superior, cada Estado ou Município fixaria um percentual de progressão, proporcional à sua arrecadação e a outras variáveis que constituem a luta sindical. Em outras palavras, a maioria dos professores (hoje habilitada em nível superior) deveria ter assegurada, pelo PNE, uma remuneração acima de R\$ 4.000,00 em 2016 – valor que atualmente percebem os docentes do Distrito Federal.

3.15. Implantar, em 2015 ou quando o número de funcionários de escolas públicas profissionalizados atingir 50% do contingente nacional da categoria, o piso salarial profissional a que se refere o art. 206, VIII, da Constituição Federal.

Os atuais “funcionários de escolas” estão se profissionalizando, seja em “formação em serviço”, seja em cursos técnicos e tecnológicos. A meta é que também eles sejam valorizados com um Piso Salarial Profissional Nacional, já previsto na Constituição, mas que depende de lei federal para ter seu valor e condições estabelecidas em todas as redes públicas.

3.16. Attingir o investimento de recursos públicos equivalentes a 4,5% do Produto Interno Bruto na educação básica e a 1,5% na educação superior até 2012; 6% na educação básica e 2% na educação superior, até 2016; e 7% na educação básica e 3% na educação superior, até 2020, somando esforços de maior arrecadação de tributos, aumento do percentual de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e vinculação progressiva de receitas de contribuições sociais da União, que terão a função precípua de equilibrar os investimentos federais, estaduais e municipais na proporção de duas partes da União, três dos Estados e duas dos Municípios.

Essa meta é o “calcanhar de Aquiles” da educação escolar brasileira. O País é rico em recursos físicos e tem crescente produção econômica. Do mesmo modo, a demanda por escolarização cresce a cada dia. Desde 1934, a Constituição vincula impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Mas essa receita não é suficiente para o atendimento quantitativo e qualitativo à demanda. Assim como foi necessário alocar percentuais crescentes de impostos à MDE, torna-se imperioso destinar proporções crescentes do Produto Interno Bruto à educação escolar. O art. 214 da Constituição deu ao PNE este dever. Contudo, não basta fixar um percentual mínimo para o País como um todo – 6%, 8% e 10%, conforme nossa proposta. Em se tratando de uma República Federativa, com todos os entes obrigados a investir em educação, o PNE precisa de uma meta estruturante para distribuir entre a União, os Estados e os Municípios o percentual mínimo a ser gasto em educação: propõe-se aqui a aplicação em educação de 2%, 3% e 2%, respectivamente, dos PIB nacional, de cada Estado e de cada Município, calculados pelo IBGE. É forçoso determinar também o quantum cumulativo que deve ser gasto em educação superior pela União, pelo Distrito Federal e pelos Estados: a aposta é de uma relação educação superior/educação básica de um terço, entre 2012 e 2016; e de três sétimos entre 2017 e 2020. Finalmente, qualquer redução do investimento em educação em relação ao PIB só seria plausível se ficasse provada a redução da demanda, por meio de diagnósticos periódicos.

3.17. Implantar, em todas as escolas públicas da educação básica, conselhos escolares deliberativos até 2012 e exigir a elaboração e o cumprimento dos projetos

político-pedagógicos, aprovados por assembleias escolares nos anos pares como condição de participação nos programas de apoio material e financeiro da União nos dois anos seguintes.

Essa meta estruturante depende de estratégias a serem incluídas nos Planos da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios em relação aos colegiados deliberativos das escolas públicas e comunitárias, com o devido acompanhamento e fiscalização dos conselhos dos sistemas de ensino. Sem dúvida, o alinhamento das ações escolares a projetos político-pedagógicos e sua gestão colegiada são prerequisites da qualidade social da educação. A função do sistema nacional de avaliação, com provas de desempenho dos estudantes, é de mero produtor de indicadores e do “clima ou cultura de qualificação”.

3.18. Desenvolver programas de capacitação dos membros de conselhos na área de educação nos níveis estadual e municipal, bem como de colegiados escolares, com recursos da União e orientação político-pedagógica do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Além dos conselhos estaduais e municipais de educação – hoje em número maior que três mil – teríamos, obrigatoriamente, mais de 100 mil conselhos escolares, com oito membros cada um, em média. A gestão democrática das redes de ensino público envolvem, portanto, quase um milhão de “conselheiros”, que devem estar preparados para decisões administrativas e pedagógicas em seu espaço de poder. Embora, em tese, os currículos da educação básica devessem ter em conta a preparação de todos os cidadãos para essas funções, é necessário incluir no PNE esta meta estruturante, de forma a prever ações da União e dos entes federados nessa direção. A democracia é cara, mas só ela garante qualidade social aos processos curriculares.

3.19. Implantar ou reestruturar bibliotecas, incluindo terminais de banda larga na internet, em todas as escolas públicas de educação básica com mais de 200 alunos, na seguinte progressão: 50% das escolas até 2012; 75%, até 2015; e 100%, até 2018, observando especificações físicas e ampliação de acervos segundo padrões estabelecidos pelo CNE.

Foi-se o tempo em que a biblioteca era composta de livros e revistas e uma boa biblioteca pública estendia sua influência por todas as escolas de uma cidade ou bairro. Hoje é imprescindível – e exigência legal – o funcionamento de bibliotecas nas escolas, com profissionais especializados (bibliotecários e técnicos em multimídias didáticas) e acervos em papel e em mídia eletrônica, inclusive visual, acessíveis também para deficientes. As metas do PNE, à vista dos diagnósticos estaduais, devem-se desdobrar em estratégias que garantam, até 2018, sua implantação em todas as escolas do País, como repositório da cultura universal, devidamente atualizada.

3.20. Implantar, no sistema nacional de avaliação da educação básica, programas de utilização do tempo de trabalho extraclasse dos professores (um terço das respectivas jornadas) para preparação pessoal e coletiva de suas atividades e de análise das verificações de aprendizagem de seus alunos, de forma a efetivar uma contínua melhoria da qualidade da educação pública, começando pelas escolas que apresentarem os menores índices de desempenho escolar.

A qualidade da aprendizagem dos estudantes do ensino fundamental e médio depende da composição e do uso da jornada de trabalho dos professores. Para se ter uma ideia, nas universidades públicas, admite-se que um professor com regime de 40 horas semanais dedique 8 horas à docência em salas de aula ou laboratórios. Na educação básica, houve períodos

da história do Brasil (1920-1960) em que as professoras primárias dedicavam quatro horas diárias às aulas e quatro horas a seu preparo, incluindo a correção de trabalhos dos alunos. A Lei nº 11.738, de 2008, que fixou o Piso Salarial do Magistério Público, fixa um máximo de 2/3 da carga horária ao trabalho docente direto com os estudantes – proporção que, na regulamentação anterior, podia variar de 75% a 80%. Estratégias previstas nos planos do Distrito Federal, Estados e Municípios devem operacionalizar esta meta, visto que, nas escolas da rede federal, já é praxe o tempo das aulas não ultrapassar 60% da carga de trabalho dos professores

3.21. Implantar no Distrito Federal e nos Estados as três etapas da educação básica para as populações indígenas, com financiamento das três esferas administrativas, organizando a modalidade em sistemas próprios de educação indígena, segundo os dispositivos do CNE, de forma a ser oferecida educação bilíngue e multicultural a 50% da população indígena em idade escolar obrigatória em 2013, 75% em 2016 e 90% em 2020, com as mesmas proporções de profissionais habilitados nas respectivas redes.

Embora a educação indígena tenha alcançado progressos consideráveis, tanto em sua formulação legal como em sua oferta, incluindo a formação de professores, é importante assimilar as principais propostas da Conferência Nacional de Educação Indígena e induzir os sistemas de ensino a qualificar suas escolas como agências autênticas dessa modalidade de ensino.

3.22. Promover na educação básica, segundo a natureza de suas etapas e modalidades, e na educação superior, a modalidade de oferta de educação a distância, com o objetivo de atingir as populações rurais e de pequenas cidades e de qualificar a formação geral e a educação profissional, por meio de políticas públicas que envolvam universidades e institutos federais e estaduais, bem como instituições privadas que se pautem pela qualidade de seus serviços, de modo que, até 2015, 50% e, até 2018, 75% da população não matriculada em cursos presenciais tenham possibilidade de acesso a algum curso a distância, tanto para suprir escolaridade formal como para desenvolver sua educação permanente.

Não poderia faltar, no PNE, uma meta estruturante para situar o papel da educação a distância, cada vez mais disponível pela multiplicação de tecnologias de comunicação do pensamento e da cultura. A lei já determina suas funções e limites, principalmente na educação infantil e no ensino fundamental, caracterizados pela socialização dos estudantes e pela presença física dos educadores. Ao PNE cabe abrir espaços para suas potencialidades, tanto como técnicas coadjuvantes do processo educativo – papel dos textos escritos em papel por alguns séculos – quanto como modalidade de ensino propriamente dita, cada vez mais presente nos processos educacionais.

3.23. Promover, antes e durante a elaboração e execução dos Planos, avaliação constante de suas metas estruturantes, estratégias e ações, de forma a reavaliá-las, reescrevê-las e reafirmá-las, em coerência com os princípios constitucionais e legais, em especial os contidos nos arts. 206, 208 e 214 da Constituição e nos arts. 3º, 4º e 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Como se disse acima, o PNE deriva de bases constitucionais e legais, que são dadas no momento de sua elaboração, mas podem ser também modificadas. Para se chegar a investir recursos equivalentes a 10% do PIB, não basta aplicar 18% dos impostos da União e 25% dos impostos dos Estados e Municípios. Ou se faz uma reforma tributária para alavancar a

receita proporcional ao gasto previsto, ou devem-se fazer emendas à Constituição e à LDB para o mesmo objetivo. Se existe um esforço nacional para se atingir uma meta comum, não é justo que um Estado gaste 30% de seus impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) enquanto outro gasta 25%. Também não é justo que um Estado receba transferência da União, de origem constitucional, em valor dez vezes menor que a recebida por outro. Ou que um Estado ou Município fique privado da arrecadação de um tributo (o ICMS, pela Lei Kandir) enquanto outro tem sua receita preservada porque teve a “sorte” de destinar sua produção ao mercado interno. Ou ainda que um Estado ou Município fique impedido por dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal de contratar mais profissionais da educação para atender a novas matrículas ou de melhorar seus salários. Menos justo ainda é o fato de a União, o Distrito Federal, os Estados e Municípios ignorarem o disposto no § 5º do art. 69 da LDB, que manda repassar a receita de impostos destinada à MDE de dez em dez dias para “o órgão responsável pela educação”. Ora, de nada adianta planejar um gasto já orçado se o gestor educacional depende de “liberação” de recursos do presidente, do governador ou do prefeito. Com essa prática, nenhum plano de educação terá a mínima eficácia.

3.24. Dar sequência aos programas federais de suplementação de recursos para os Estados e Municípios desenvolverem ações de transporte, alimentação e saúde escolar, bem como de distribuição de material didático e de verbas de manutenção das escolas, de forma a garantir o acesso, permanência e sucesso dos estudantes em todas as etapas e modalidades da educação básica.

Os Planos de Educação da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios precisam fazer diagnósticos e levantamentos locais para definir demandas e necessidades de recursos humanos, materiais e financeiros para a execução dos programas que já constam do texto constitucional ou se incorporaram às políticas públicas permanentes de suporte ao ensino e à aprendizagem.

3.25. Estruturar um sistema de acompanhamento e avaliação do PNE e dos planos subnacionais, com a operação permanente de Fóruns de Educação, nos moldes do que foi constituído na CONAE, e a assistência de grupos técnicos executivos financiados pelo MEC.

Talvez a grande falha do PNE-2001-2010 tenha sido a de não levar em consideração a necessidade de um trabalho sistemático de acompanhamento e avaliação das metas, no espaço dos sistemas de ensino da Nação e nos tempos cadenciados da execução do Plano. Sem essa ação sistêmica de colaboração e cooperação, certamente o novo PNE será um novo fracasso. Isso exige a compreensão política e dos políticos de que o PNE não se constitui em Plano de Governos mas em um grande Plano de Estado.

4. Estratégias de envolvimento dos sistemas no PNE

Em uma República Federativa, onde cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a oferta de todas as etapas da educação básica e incumbe aos mesmos a aplicação de, no mínimo, 25% da receita de impostos em educação, o PNE precisa ter versões subnacionais: Planos Estaduais e Municipais de Educação, além do Plano de Educação do Distrito Federal. Sem contar que a União também tem seu quinhão na oferta da educação escolar, hoje representada por um conjunto crescente de universidades e de Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia, do que resulta a necessidade de elaboração de um Plano de Educação da União (PEU), com ações federais, tanto de atendimento e

qualificação desse atendimento, quanto de “assistência técnica e financeira” às outras redes. Daí o acerto da temática abordada pela Conferência Nacional de Educação (CONAE): a consolidação do Sistema Nacional Articulado de Educação.

Sendo assim, é forçoso termos, formalmente, em primeiro lugar, uma lei federal – agora prevista no art. 214 da Constituição – para estabelecer o PNE. Subsequentemente, é necessária outra lei federal, destinada a instituir o Plano de Educação da União, a que me referi no parágrafo anterior. Concomitantemente, são requeridas leis estaduais, do Distrito Federal e municipais para estabelecimento dos respectivos planos.

Cabe à União não somente elaborar o PNE e o PEU, como também articular a elaboração dos planos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Ora, tal articulação não poderá ficar solta: daí a ideia, que aqui defendo, de que cada plano estadual seja elaborado concomitantemente com os planos municipais do respectivo Estado, em um só movimento estratégico, a partir de diagnósticos descentralizados e integrados, que identifiquem em cada Município as demandas quantitativas e qualitativas para cada etapa e modalidade da educação básica e para a educação profissional e superior e lhes faça corresponder **estratégias** estaduais e municipais de atendimento e qualificação dos serviços públicos educacionais, bem como **ações** dos mesmos entes federados, compatibilizadas com as respectivas leis orçamentárias, plurianuais e anuais.

Qual seria o papel das escolas privadas na elaboração do PNE e dos demais Planos?

O Governo Federal, ao organizar a Conae, convidou representações dos mantenedores, dos educadores e dos estudantes das escolas privadas para participar em seus eventos – municipais, estaduais e nacional. Como não poderia deixar de ser – em razão da nítida maioria dos estabelecimentos públicos de ensino na base do atendimento educacional –, os representantes das escolas privadas se sentiram “desempoderados”.

É preciso, porém, entender que estamos vivendo uma tríplice transição:

- a) transição da escola elitista e seletiva para a escola democrática na construção da cidadania;
- b) transição da oferta predominante de ensino privado para o ensino público na educação profissional e superior;
- c) transição de conceitos: da aporia “educação pública X educação privada”, para a tríade “educação estatal”, “educação pública comunitária” e “educação particular”.

O PNE é uma política pública e, como tal, se define como “conjunto de intenções e ações com os quais os Poderes Públicos respondem às demandas de escolarização da população”. Ao mesmo tempo, é um exercício de previsão de estratégias e ações do Estado, com gastos públicos, para responder a direitos de todos. Assim, o papel das escolas privadas – principalmente as “particulares”, ou seja, as que têm fins lucrativos, que se mantêm pela cobrança de mensalidades – fica cada vez mais confinado a uma opção das famílias, no caso da educação básica, e dos estudantes, no caso da educação superior. Por isso, a Constituição expressa como princípio da oferta do ensino não a complementaridade, mas a “coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” (art. 206).

Existe e não podemos esconder, um certo “mal-estar” nessa coexistência, nessa convivência – em parte, pelos conflitos de interesse que as caracterizam, em parte pelos

conflitos de classe entre suas clientelas, em parte por um histórico de dependência que o setor privado tem em muitas localidades da ausência de atuação do Poder Público em determinadas etapas e modalidades ou, pior, do mau desempenho das escolas estatais. Imagino, por exemplo, que milhares de escolas de idiomas em nossas cidades teriam sua existência “ameaçada” pela oferta de ensino fundamental e médio em jornada integral nas escolas públicas ou pela qualificação pedagógica do ensino de inglês, francês e espanhol na educação básica pública e privada. Mais concretamente: vejo que as escolas particulares que oferecem educação infantil vão se fechando à medida que avançam as matrículas nas pré-escolas e creches municipais. Ou ficam com clientelas “exclusivas”, o que constitui um gravíssimo problema no Brasil, mas não acontece na Europa, EUA, Canadá e Japão. Aqui, malgrado afirmações em contrário, a classe média é minoria na sociedade, mas persiste na escolha de uma educação “distinta”, de grife.

5. Conclusão

O último parágrafo oferece uma “pista” para se entender porque a elaboração do PNE é penosa e sua operação, muito difícil: o plano tem uma carga política muito grande e um potencial social explosivo. O simples enunciado das metas estruturantes, por maior coerência técnica e legal que possam ter, vai ser aclamado por uns e combatido por outros. Certamente não será aprovado pelos que vivem da reprodução do capital; nem pelos que os representam nas esferas dos governos, por mais à esquerda que se proclamem seus partidos de sustentação. Muitas das metas serão louvadas por educadores, mas, desses, nem todos serão coerentes na formulação das estratégias e das ações, quando elas afetarem seus interesses pessoais ou de classe. Porque mexe no futuro, desvela não somente processos, mas principalmente projetos educacionais, visões de mundo, quebras de hegemonias seculares. Mas é exatamente por isso que o PNE não é um plano qualquer, mas um plano de educação, que vive o conflito permanente entre o que é e o que deve ser, entre o lugar de raiz e a utopia, a nossa viagem do egoísmo para a terra dos valores coletivos. Haja clareza, haja vontade e haja dinheiro...

Bibliografia

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

MONLEVADE, João. *Plano Municipal de Educação, Fazer para Acontecer*. Idea: Ceilândia, 2002.

AGENDA LEGISLATIVA PARA A CULTURA

JOÃO BOSCO BEZERRA BONFIM

Consultor Legislativo. Doutor em Linguística pela Universidade de Brasília.

LUIZ RENATO VIEIRA

Consultor Legislativo. Doutor em Sociologia da Cultura pela Universidade de Brasília e Universidade de Paris I – Panthéon Sorbonne.

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.

Art. 215, caput, da Constituição Federal

1. Premissas das políticas culturais no Brasil

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representa um dos mais importantes momentos da história das políticas culturais no Brasil. Ao marcar o fim do regime autoritário, representa uma inflexão em inúmeros aspectos da história do País, e a cultura não foge à regra. A nova Carta Magna lança as bases de um novo conceito de cultura, nos artigos especialmente dedicados ao tema e em diversas referências, esparsas ao longo de todo o texto constitucional.

Com a Constituição de 1988 é fortalecida a ideia de patrimônio cultural e são reforçadas as bases de uma política consistente de fomento, buscando abranger toda a produção simbólica, indicando uma nova concepção que viria a predominar e orientar a política cultural desde então. Um novo olhar, sintonizado com o movimento internacional – que, há tempos, vinha destacando a importância de uma prática que fortaleça a cultura de tolerância e de paz –, ganha importância e passa a nortear as ações do Estado nesse campo.

Esse processo de construção de um conceito de cultura e de um Estado aberto à percepção da riqueza das manifestações populares – com as modificações correspondentes no plano institucional – tem sido extremamente lento e, ainda hoje, enfrenta enormes resistências. Apenas nas últimas décadas o Estado passou a adotar um conceito de cultura popular que incorpora a noção de dinâmica histórica e inclusão social. Há, em nossa formação histórica, fortes razões para isso. Em trabalho publicado em 1984, Ruben George Oliven anotou:

O pensamento da nossa intelectualidade tem oscilado no que diz respeito a essas questões. Assim em certos momentos nossa cultura é profundamente desvalorizada por nossas elites, tomando-se em seu lugar a cultura europeia (ou mais recentemente a norte-americana) como modelo. Como reação, em outros momentos nota-se que certas manifestações da cultura brasileira passam a ser profundamente valorizadas, exaltando-se símbolos como Macunaíma, a figura do malandro, o carnaval, o samba, o futebol, etc.⁴³⁰

Foge ao escopo deste trabalho reconstruir a história da interessante e complexa relação do Estado com a cultura no Brasil. No momento, é suficiente observar que, em relação à cultura popular, o poder público, até meados da década de 80 do século passado, concentrava-se, regra geral, em duas perspectivas fundamentais: a da identificação dos traços do passado que deveriam ser superados por uma cultura “moderna” e a da folclorização ou apropriação estereotipada de traços supostamente identificadores do “caráter nacional”. Agia, assim, o Estado sobre a cultura com o propósito de induzir a formação ou o fortalecimento de uma determinada concepção de identidade nacional⁴³¹.

⁴³⁰ OLIVEN, Ruben George. A relação Estado e cultura no Brasil: cortes ou continuidade? In: MICELI, R. (org.) *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difel, 1984, p. 43.

⁴³¹ Como perceberam diversos estudiosos, a perspectiva do folclore, ao tempo em que trazia, de forma subjacente, uma concepção hierárquica de cultura, e contribuía para difundir uma interpretação estereotipada das manifestações populares, foi fundamental por impulsionar importantíssimos trabalhos de catalogação

O essencial a ser observado, quanto a esse aspecto, é que muito tempo se passou até que o Estado brasileiro tomasse como referência – e consignasse esse sentido no texto constitucional – uma noção de cultura que se aproxima daquela definida pela Unesco em seus documentos:

Em seu sentido mais amplo, a cultura pode, hoje, ser considerada como o conjunto de traços distintivos, espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou grupo social. Ela engloba, além das artes e das letras, os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, as tradições e as crenças⁴³².

É sempre complexo avaliar processos sociais e políticos recentes, mas vem-se construindo, entre os pesquisadores, o consenso acerca do fato de que a orientação adotada pelo Governo Luís Inácio Lula da Silva representa, de fato, uma inflexão no tratamento da questão cultural pelo Estado no Brasil. Em um esforço de sistematização das principais mudanças de rota na ação do Ministério da Cultura, um grupo de pesquisadores identificou as seguintes mudanças: 1) o alargamento do conceito de cultura e a inclusão do direito à cultura como um dos princípios da cidadania; 2) o deslocamento do foco das ações governamentais do artista para a população em geral; 3) a retomada das ações do Estado como agente principal da execução das políticas públicas na área cultural; 4) a participação da sociedade na elaboração da agenda governamental na área da cultura; e 5) a divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, envolvendo organizações sociais e a sociedade em geral na gestão das ações⁴³³.

Em grande medida, as linhas gerais das políticas culturais adotadas no Brasil desde o início do primeiro governo do Presidente Lula têm por base os documentos produzidos pela Unesco. São ações que, em seu conjunto, procuram a um só tempo ampliar o acesso aos bens e serviços e preservar e incentivar a diversidade de manifestações culturais, sobretudo aquelas oriundas de grupos marginalizados⁴³⁴.

Nesse sentido, e resgatando a importância da cultura como mercado, o que implica a revisão do papel do Estado como indutor dos processos relacionados à produção cultural, é bastante representativa a afirmação do então Ministro da Cultura Gilberto Gil, na apresentação do livro Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura, publicado em 2003:

A relação entre cultura e desenvolvimento vem assumindo, crescente e aceleradamente, um lugar de destaque na agenda contemporânea. Está claro que, nessa perspectiva, falamos de cultura no seu conceito mais pleno. Cultura, portanto, como a dimensão simbólica da existência social de cada povo, argamassa indispensável a qualquer projeto de nação. Cultura como eixo construtor das

e de registro de aspectos particulares da cultura popular no Brasil. Vejam-se, por exemplo, os trabalhos de Renato Almeida, Mário de Andrade, Sylvio Romero, Luís da Câmara Cascudo e Florestan Fernandes.

⁴³² "In its widest sense, culture may now be said to be the whole complex of distinctive spiritual, material, intellectual and emotional features that characterize a society or social group. It includes not only the arts and letters, but also modes of life, the fundamental rights of the human being, value systems, traditions and beliefs." Mexico City Declaration on Cultural Policies. World Conference on Cultural Policies. Unesco, 1982.

⁴³³ SOTO, Cecília *et alii*. Políticas públicas de cultura: os mecanismos de participação social. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). Políticas culturais no governo Lula. Salvador: EDUFBA, 2010, p. 30.

⁴³⁴ Ver, a respeito da influência das concepções da Unesco sobre a formulação das políticas culturais no Brasil, GRUMAN, Marcelo. A Unesco e as políticas culturais no Brasil. In: Políticas Culturais em Revista, 2 (1), 2008.

identidades, como espaço privilegiado de realização da cidadania e de inclusão social e, também, como fato econômico gerador de riquezas⁴³⁵.

De acordo com o Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil, editado em 2006 pelo Ministério da Cultura (MinC), as políticas públicas para o setor são consideradas em três dimensões: a) cultura como expressão simbólica (estética e antropológica); b) cultura como direito e cidadania de todos os brasileiros; e c) cultura como economia e produção de desenvolvimento.

Percebe-se, então, algo de essencialmente novo na formulação e implantação das políticas culturais no Brasil: a noção de cidadania cultural passa a ser tomada como uma espécie de fio condutor das ações governamentais no setor⁴³⁶.

2. O consumo de bens culturais no Brasil

Na ocasião do lançamento do projeto da chamada Nova Lei da Cultura, em janeiro de 2010, o Ministério da Cultura, buscando demonstrar a relevância da iniciativa, divulgou dados alarmantes quanto ao usufruto dos bens e serviços culturais pelos brasileiros:

- Só 14 % vão ao cinema ao menos uma vez por mês;
- 92% nunca frequentaram museus;
- 93% nunca foram a exposições de arte;
- 78% nunca assistiram a um espetáculo de dança;
- 92% dos municípios não têm cinema, teatro ou museu⁴³⁷.

Os dados são eloquentes. Sinalizam um quadro de concentração e exclusão que, examinada a realidade mais a fundo, se confirma plenamente. E é significativo o fato de serem enfaticamente divulgados pelo órgão gestor da política cultural do Governo Federal no momento de reformulação do marco legal no campo da cultura no País.

Consideramos necessário salientar a dimensão supraeconômica daquilo que se denomina, usualmente, de consumo cultural. Processos de consumo cultural, não obstante o caráter excludente próprio das relações comerciais, dizem muito a respeito da dinâmica social, indicando, inclusive, os mecanismos por meio dos quais as estruturas sociais e as desigualdades se produzem e se reproduzem. Indicadores de consumo cultural expressam, também, padrões de escolarização das comunidades e podem servir de referência para a formulação de iniciativas nesse campo.

Além disso, os dados sobre o consumo cultural permitem dimensionar o acesso à cultura em todo o extenso território nacional e possibilitam avaliar em profundidade os limites existentes ao exercício pleno da cidadania. É dessa forma, portanto, que utilizamos, nos limites dessas reflexões, a noção de mercado.

⁴³⁵ Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura. Brasília : Unesco Brasil, 2003, p.9.

⁴³⁶ "A ideia de cidadania cultural se insere numa perspectiva democrática e toma os indivíduos não como consumidores e contribuintes, mas os considera como sujeitos políticos. A cultura é vista como direito dos cidadãos, e nessa medida eles têm direito à informação, ao debate e à reflexão; o direito de produzir cultura; o direito de usufruir os bens da cultura; o direito à invenção de novos significados culturais; o direito à formação cultural e artística. O direito à experimentação e ao trabalho cultural e crítico e transformador". GRUMAN, Marcelo. A Unesco e as políticas culturais no Brasil. Op. cit., pp. 180-181.

⁴³⁷ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A publicação mencionada intitula-se Nova Lei da Cultura: material informativo sobre o projeto de lei que cria o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura. Ministério da Cultura, 2010.

O mercado não é simples espaço de trocas de mercadorias, mas também um lugar onde se processam interações sociais e simbólicas. Da mesma maneira, o consumo não é simples movimento de satisfação de necessidades básicas ou de apropriação de bens. O consumo implica uma ordem de significados e posições sociais. (...) O consumo também tem relações com a cidadania, com o direito ao acesso a certos bens e serviços. O direito à cultura implica elementos presentes em todas as gerações de direitos – ou seja, direitos civis, políticos e sociais. Consumir, nesse caso, significa o acesso não somente a bens como aqueles relacionados às artes, mas também à informação presente e disseminada nas diversas mídias, nos impressos de todos os tipos, como jornais, revistas, livros etc., e àquela que circula por mídias eletrônicas como a televisão e o rádio e, mais recentemente, por mídias digitais, em microcomputadores e na internet, com suas infinitas possibilidades⁴³⁸.

Interessa-nos, então, no momento, destacar o cenário de concentração socioespacial do consumo cultural no País. Um primeiro dado a salientar é o fato de que as regiões metropolitanas, que englobam menos de 10% dos municípios brasileiros, reúnem mais de 2/3 dos gastos das famílias brasileiras com cultura. Esses dados são agravados pelas informações de caráter socioeconômico, que dão conta do fato de que 50% dos gastos culturais estão concentrados nos dois decis mais ricos⁴³⁹. Além disso, a análise dos indicadores relativos à distribuição dos equipamentos culturais no País demonstra uma enorme concentração desses recursos no eixo Sudeste-Sul. Todas as informações disponíveis sobre o tema reforçam as preocupações dos gestores culturais no sentido da necessidade de mecanismos efetivos de desconcentração da oferta. Dessa forma, acertam as propostas que, por meio de diferentes mecanismos, reforçam o papel do Estado como indutor do desenvolvimento cultural de regiões menos atendidas, onde a sociedade não pode esperar indefinidamente pela formação de um mercado consumidor importante.

As considerações acerca do mercado não deixam de colocar o tema como um possível antagonismo entre os agentes da sociedade (produtores e consumidores de cultura) e o Estado. Se tomarmos os paradigmas da educação e da saúde, veremos que o Constituinte de 1988 não teve dúvidas de que o Estado deveria ser obrigado a atuar como provedor de serviços nessas duas áreas. Mas por que não agiu da mesma maneira em relação à cultura?

3. Uma política pública para a cultura no Brasil

Será que o Estado deve atuar como indutor na área de cultura? Esse questionamento, ainda que não inteiramente aberto, volta sempre à mente quando nos defrontamos com as políticas para a área de cultura – mais frequentemente, com a falta de política, para falar a verdade. Um sinal da pouca importância concedida ao setor pode ser identificada na inexistência de estruturas governamentais específicas. Não podemos nos esquecer de que, na Revolução de 1930, foram criados ministérios para as mais diversas áreas,

⁴³⁸ SILVA, Frederico *et alii*. O consumo cultural das famílias brasileiras. In BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto de Pesquisas Econômicas. *Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento*. Brasília: Ministério da Cultura, 2007, p. 105.

⁴³⁹ A esse respeito, é importante destacar a iniciativa do MinC no desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), “que atuará como fonte de dados para respaldar o planejamento, a implementação, o acompanhamento e a avaliação das políticas culturais”. *Cultura em números: anuário de estatísticas culturais*. 2. ed., Brasília: Ministério da Cultura, 2010, p. 28.

mas, nem de longe, cogitou-se de um para a cultura. O futuro Ministério da Educação e Cultura, em 1930, ainda era o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Somente em 1946 surgiu o Ministério da Educação e Cultura, assim permanecendo até 1985, quando uma pasta específica foi criada para o tema; e, ainda assim, descontinuada no Governo Collor. Mas, mesmo reconstituído no governo Itamar Franco, o Ministério da Cultura (MinC) ainda convive com a precariedade, com um número de servidores muito aquém do necessário, carecendo, além disso, de reestruturar seus órgãos subordinados e autarquias a fim de poder dar conta de políticas específicas, como, por exemplo, as de teatro.

É bem verdade que, sob a chancela das pastas anteriores ao MinC, foram criadas importantes políticas para a área, sendo a principal delas a que consta do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, gerenciado pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), instituído naquele mesmo ano. Entretanto, outra importante instituição para as artes, a Fundação Nacional de Artes (Funarte), só seria criada em 1975. E mesmo essa sofreu revesses, como sua extinção em 1990, seguida da recriação com outro nome – Instituto Brasileiro de Arte e Cultura (IBAC) – e de outro renascimento, com o nome original, em 1994, desde então englobando artes cênicas, além de música, artes plásticas e artes visuais.

Ressalve-se que o Decreto-Lei nº 25, de 1937, apesar de convalidado pela Constituição Federal de 1988 e de sua inegável atualidade, necessita de ajustes no que diz respeito à repartição das competências entre os entes da Federação e entre estes e a iniciativa privada.

Ainda que timidamente, entre idas e vindas, a resposta a tal questionamento foi dada pelo Constituinte de 1988, que inscreveu as bases da política cultural em nosso ordenamento maior. Reza o art. 215, em seu *caput*, que “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”. Além disso, determina que “O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (§ 1º do art. 215). A fim de que tal declaração possa ganhar concretude, o § 3º desse mesmo artigo, acrescido pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005, prevê o estabelecimento de um “Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público”. Esse plano, por sua vez, deve defender e valorizar o patrimônio cultural brasileiro e possibilitar a democratização do acesso aos bens de cultura (incisos I e IV do § 3º do art. 215 da CF). Na sequência, o art. 216 da Carta Magna descreve os elementos que compõem o “patrimônio cultural brasileiro”, quais sejam, “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”.

Dessa base constitucional pode-se inferir uma obrigação do Estado de dar concretude a esses postulados. De modo geral, uma política pública de cultura deve responder, simultaneamente, às necessidades de financiamento e de afirmação política da própria nacionalidade brasileira, da identidade cultural, da estima do povo e de sua valorização perante os outros povos do mundo. E como isso, historicamente, vem ocorrendo? Além dos míseros recursos do Ministério da Cultura (entre 0,2% e 0,6% do Orçamento da União), são as leis de incentivo à cultura que têm ocupado o espaço da participação estatal no setor, via renúncia fiscal.

Nesse sentido, vale mencionar as Leis nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet) e nº 8.685, de 20 de julho de 1993 (Lei do Audiovisual), que estabelecem incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter cultural. Elas são complementadas por outras normas que fixam os limites dos incentivos, como as Leis nº 9.249 e nº 9.250, ambas de 26 de dezembro de 1995, e nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Até o momento, o mecanismo de renúncia fiscal tem sido a maneira pela qual a União procura suprir as deficiências de aportes orçamentários diretos. Essa política pressupõe uma trindade, formada por Estado, empresas e produtores culturais, uma formulação que apresenta, certamente, aspectos negativos e positivos. Mas, no momento, tem sido a resposta possível à questão do aporte de recursos para a cultura. Entretanto, a política de incentivo à cultura por meio de renúncia fiscal tem sido questionada. Na ótica de alguns importantes atores da área cultural, ela é insuficiente em termos de volume de recursos, ao mesmo tempo em que não atende com equanimidade as diversas áreas culturais e as diferentes regiões do País. Em resposta a tais deficiências, tem surgido um movimento pela vinculação de recursos orçamentários da União, Estados e Municípios para a cultura. Pretende-se adotar um modelo semelhante ao da educação e da saúde, que já dispõem de percentuais orçamentários fixados constitucionalmente.

Do ponto de vista das necessidades do setor, não restam dúvidas de que a participação do poder público no financiamento dos programas, projetos e ações culturais deveria ser reforçada com mais recursos. Entretanto, mesmo com a constatação de tal necessidade, deve-se ponderar sobre a oportunidade e sobre o volume da vinculação orçamentária proposta. Para essa reflexão, a questão básica é: diante das prioridades nacionais, deve-se propor um percentual fixo de orçamento para a cultura, à semelhança do que se faz com educação e saúde?

Como vimos acima, o valores endereçados ao MinC no Orçamento da União têm sido baixos. Tomando por base a Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008 (Lei Orçamentária de 2009), o montante previsto para aquele ano foi de R\$ 1.361.018.190, equivalente a 0,086% do total. Além desses recursos, não podemos olvidar daqueles oriundos dos incentivos tributários, que, na esfera federal, eram estimados, para 2009, em R\$ 1.394.916.801, ou seja, 1,37% do total da renúncia fiscal da União⁴⁴⁰.

Como forma de superar essa limitação, propostas de emenda à Constituição intentam, desde 2001, estabelecer um percentual mínimo de recursos para a cultura. Esse é o caso da PEC nº 324, de 2001, de autoria do Deputado Inaldo Leitão. A ela foram apensadas outras, com objetivo semelhante. Em 2009, a Comissão Especial designada para o tema optou por um substitutivo, em que se acresce ao texto constitucional um artigo de número 216-A, segundo o qual a União aplicaria, anualmente, nunca menos de dois por cento; os Estados e o Distrito Federal, um e meio por cento; e os Municípios, um por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional. Da parte arrecadada pela União, vinte por cento seriam destinados aos Estados e ao Distrito Federal, e trinta por cento, aos Municípios.

Contudo, não obstante o desejo de se ver crescer a participação da cultura no bolo orçamentário nacional, não se pode olvidar que a vinculação do percentual de dois por cento certamente impactará as contas públicas e o orçamento de todos os entes

⁴⁴⁰ Secretaria da Receita Federal do Brasil. Coordenação-Geral de Previsão e Análise. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2009 (Gastos Tributários). Brasília, DF. ago/2008

da Federação. Tomando-se como base o ano de 2008, a arrecadação da União com impostos, e a dos Estados e do Distrito Federal com o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e com o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) foi de aproximadamente R\$ 275 bilhões⁴⁴¹, R\$ 220 bilhões⁴⁴² e R\$ 17 bilhões⁴⁴³, respectivamente. Dois por cento do somatório dessa arrecadação corresponde a R\$ 10,2 bilhões. Frisamos que nesse cálculo não foi considerado o valor arrecadado pelos Municípios com os impostos de sua competência.

Assim sendo, caso a PEC seja aprovada, os recursos previstos para a cultura, aí incluídos o orçamento do MinC e os incentivos tributários, poderão ser superiores a R\$ 10 bilhões de reais, um aumento significativo e que, em termos fiscais, deve ser analisado com cautela. Além disso, a Constituição Federal já prevê uma série de vinculações orçamentárias que engessam sobremaneira a distribuição de recursos, razão, inclusive, da existência, até 31 de dezembro de 2011, da chamada DRU (Desvinculação das Receitas da União), prevista no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁴⁴⁴. Assim sendo, deve-se ter em conta que, ao criar nova vinculação, de montante considerável, as dificuldades de alocação de recursos pelos entes federados, inclusive voltados para outras políticas públicas, poderão ser agravadas.

Em 2008, o Governo Federal, após um amplo processo de consulta aos setores interessados e à população em geral, na forma de consulta pública, lançou a proposta de uma nova lei de fomento, com o objetivo de substituir a Lei nº 8.313, de 2001, a chamada Lei Rouanet. A proposta deu origem, na Câmara dos Deputados, ao Projeto de Lei nº 6.722, de 2010. Um dos principais intentos da proposição consiste, de acordo com o Ministério da Cultura, no combate à exclusão e à concentração cultural no Brasil.

Uma possível resposta à sensível participação – via mecanismo da renúncia fiscal – das grandes empresas no financiamento da cultura é o que, no Ministério da Cultura, tem sido chamado de “republicanização” das verbas federais, ou seja, uma resposta à concentração dos patrocínios, os quais têm sido destinados preferencialmente a São Paulo e ao Rio de Janeiro, onde se encontram as sedes de grandes empresas e, ao mesmo tempo, onde os departamentos de *marketing* de tais empresas vislumbram o melhor aproveitamento publicitário de suas verbas.

Um mecanismo de desconcentração de verbas e grupos beneficiados tem sido a política de editais, particularmente a do **Programa Mais Cultura**, responsável, entre outras ações, pelos **Pontos de Cultura**. Porém, deve-se levar em conta o quanto essa política é frágil, por não se encontrar amparada por mecanismos legislativos específicos. Inicialmente, cabe considerar que a política cultural denominada **Ponto de Cultura**, levada a cabo pelo MinC, não decorre de um ato normativo único, mas da observância a uma série de disposições legais, as quais compreendem um espectro que vai da Constituição Federal a editais específicos, passando por leis e decretos federais que versam sobre procedimentos da Administração Pública, tais como a Lei das Licitações.

⁴⁴¹ Secretaria da Receita Federal do Brasil. Coordenação-Geral de Estudos, Previsão e Análise. Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2008. Brasília, DF, dez/2008

⁴⁴² Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

⁴⁴³ Idem.

⁴⁴⁴ De acordo com a NOTA TÉCNICA Nº 1.267, DE 2009, da Consultoria Legislativa, de autoria de Raphael Borges Leal de Souza e João Bosco Bezerra Bonfim.

A política dos pontos de cultura consiste no apoio a iniciativas desenvolvidas por entidades da sociedade civil, selecionadas por editais públicos lançados pelo MinC ou pelos Estados com os quais haja acordos nesse sentido. O que fundamentalmente marca essa experiência é a natureza transversal das atividades culturais desenvolvidas e a gestão compartilhada entre o poder público e a comunidade. Portanto, não há um modelo único de ponto de cultura, nem quanto à especificidade da entidade, nem de atividade ou programação. Ponto de cultura é, portanto, a denominação geral atribuída às instituições com projetos selecionados a partir de edital específico. Eles devem funcionar como um instrumento de estímulo e articulação de ações e projetos já existentes nas comunidades, desenvolvendo ações continuadas em áreas como as de culturas populares, grupos étnico-culturais, patrimônio material, audiovisual e radiodifusão, culturas digitais, gestão e formação cultural, pensamento e memória, expressões artísticas ou ações transversais. Em outras palavras, pontos de cultura constituem vínculos entre a sociedade e o Estado para possibilitar o desenvolvimento de ações culturais sustentadas pelos princípios da autonomia, protagonismo e fortalecimento social.

Desse ponto de vista, é interessante avaliar esse programa como algo que possa ser perenizado, na forma de uma legislação federal específica. Para tanto, vejamos como funciona o mecanismo dos pontos de cultura. Inicialmente, é lançado um edital pelo MinC ou por Estado com o qual tenha acordo, contendo os critérios de seleção. Uma vez inscritos, os projetos são selecionados conforme esses critérios. Após tal seleção, são firmados contratos que permitem o repasse de recursos aos pontos de cultura. Desses instrumentos constam a programação das atividades a serem desenvolvidas, os valores, os prazos e as orientações para a prestação de contas.

Um dos desdobramentos dessa política são os **Pontões de Cultura**, espaços culturais, aproveitados ou construídos, geridos em consórcio por associação de diversos pontos de cultura, com um aporte de até 500 mil reais por ano para o desenvolvimento de programação integrada, aquisição de equipamentos e adequação de instalações físicas. Seu financiamento se dá por meio de parcerias com empresas públicas e privadas e governos locais, e têm por missão constituir-se em espaços de articulação entre os Pontos.

Entretanto, reforçamos: essa política ainda é “de governo”, e não “de Estado”, ou seja, pode mudar a qualquer momento sem que, ao menos, tenhamos tido o tempo de maturação necessário para avaliá-la.

Em cumprimento à determinação da Constituição Federal, encontra-se em tramitação, desde 2006, o projeto que visa estabelecer a lei, prevista no art. 215, que institui o Plano Nacional de Cultura (PNC) e cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). Já aprovada na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei nº 6.835, de 2006), a proposição encontra-se em apreciação no Senado Federal (Projeto de Lei da Câmara nº 56, de 2010). O Plano Nacional de Cultura proposto, com duração de dez anos, estabelece princípios e objetivos, determina atribuições do poder público, prescreve formas de adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios a suas diretrizes e metas, define meios de financiamento e institui sistema de monitoramento e avaliação periódica do alcance das suas diretrizes e eficácia das suas metas.

A par das declarações de intenções que constam dos arts. 1º (princípios) e 2º (objetivos), de fundamental importância seria o art. 4º, que trata do financiamento. Mas, nesse dispositivo, nada há além da determinação de que os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias da União e dos entes da Federação que aderirem às diretrizes e metas do PNC disporão de recursos a serem destinados à execução das ações constantes do

anexo da lei. Enfim, não obstante sua bem construída arquitetura, ainda não será o PNC o mecanismo que criará uma política de cultura efetiva no Brasil.

4. Considerações finais e recomendações

Percebe-se, então, qual é o grande desafio a ser enfrentado: avançar na oferta de cultura e democratizar o acesso ao bem cultural.

Em que pese o reconhecido sucesso de iniciativas como os programas **Cultura Viva e Pontos de Cultura**, e a política de editais adotada pelo MinC, tais estratégias têm se mostrado insuficientes no que concerne à valorização das manifestações e dos grupos locais. Não apenas a questão do acesso, mas também o tema da diversidade e da busca de maior equilíbrio regional estão na agenda do Poder Legislativo.

Nesse sentido, o debate que está por vir, relativo aos direitos autorais, é representativo do momento do desenvolvimento cultural vivido no País, no sentido de que remete às complexas relações entre as três importantes dimensões da cultura – como expressão simbólica, como direito e cidadania de todos os brasileiros e como economia e produção de desenvolvimento. A busca de um equilíbrio entre o direito do autor e o princípio do acesso à cultura como um direito fundamental ensejará debates acalorados envolvendo diversos elementos da cadeia produtiva do bem cultural.

A questão da preservação do patrimônio histórico merece, nesse debate, lugar especial, tendo em vista o fato de que, em muitas cidades históricas, o que restou das edificações tombadas corre risco de destruição total. Trata-se, nesse caso, de perda irreparável, que precisa ser evitada. Dessa forma, ao tempo em que a lei deve manter o rigor no que concerne às obrigações de salvaguarda desse patrimônio, é necessário inovar quanto às possibilidades de financiamento das obras de recuperação dos sítios históricos, envolvendo, cada vez mais, a iniciativa privada e formas de cooperação entre Governo Federal, Estados e Municípios, assim como entre essas instâncias governamentais com a iniciativa privada.

Note-se que um dos mais importantes diplomas legais relativos às obrigações do Estado no âmbito da preservação do patrimônio histórico é um decreto datado de 1937.

Na construção de uma agenda legislativa para a cultura é fundamental manter a perspectiva da articulação intragovernamental. Dessa maneira, é necessário que o debate legislativo atente para o fato de que o aperfeiçoamento do marco legal da cultura deve se dar mediante a perspectiva da transversalidade das ações, ou seja, a noção de que, em tempos de restrição orçamentária, é crucial que as iniciativas governamentais se articulem para potencializar seus efeitos.

Não se pode pensar a preservação dos sítios urbanos, por exemplo, sem articular as ações de restauro e a preservação em geral com o desenvolvimento do turismo e as políticas de criação de emprego e renda nesse setor. Isso sem falar na relevância do trabalho de conscientização acerca da importância da preservação da memória, em suas várias dimensões, no âmbito educacional.

Outro tema que não pode ser negligenciado diz respeito às carreiras públicas envolvidas com a gestão da cultura. Um passo importante foi dado nessa direção, com o concurso público recentemente realizado pelo Ministério da Cultura. Entretanto, ainda falta muito para um projeto de formação profissional de gestores públicos na área cultural. Considerando que as iniciativas de criação de cargos e de reestruturação de carreiras

públicas são, por determinação inscrita no texto constitucional, examinadas pelo Congresso Nacional, é relevante aprofundar e qualificar a discussão sobre o tema.

É, portanto, necessário retornar a uma indagação que julgamos fundamental: até que ponto os avanços necessários dependem de inovações legislativas? É importante levar em consideração o fato de que o marco constitucional e legal atual já permite maior aporte de recursos para o setor cultural. E, no âmbito administrativo, o Poder Executivo dispõe de fundamentação constitucional para implementar as modificações administrativas necessárias e implementar os programas e as estratégias de gestão adequadas.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA CAMINHOS FUTUROS

TATIANA BRITTO

Consultora Legislativa do Senado Federal e doutoranda
em Sociologia na Universidade de Brasília.

O programa Bolsa Família, criado por medida provisória em outubro de 2003, a partir da integração de iniciativas anteriores de transferência de renda para a população carente, tem-se consolidado como um dos pilares da política de combate à pobreza no Brasil. Este trabalho visa a discutir algumas alternativas para sua evolução, considerando os notáveis resultados alcançados pelo programa ao longo dos últimos seis anos e o lugar de destaque que passou a ocupar na agenda de políticas públicas do País.

O texto está dividido em cinco seções, além desta introdução. A primeira resgata as origens do Bolsa Família. A seção seguinte descreve as principais características do programa e seus mecanismos operacionais. Em seguida, apresentamos uma síntese de seus efeitos, em variadas dimensões (pobreza e desigualdade, educação, saúde, papéis de gênero e participação no mercado de trabalho). Posteriormente, discutimos quatro possibilidades futuras para o programa, que circulam nos debates políticos e acadêmicos sobre o assunto:

- a transformação do Bolsa Família em renda básica de cidadania;
- o fortalecimento de seus mecanismos de acompanhamento familiar e dos programas complementares de geração de oportunidades;
- a ênfase nos componentes meritocráticos para o recebimento dos benefícios; e
- a criação de um benefício infantil universal, abarcando não só o Bolsa Família mas também outras transferências do Estado para essa faixa etária.

Por fim, apresentamos as considerações finais.

Origens do Bolsa Família

Historicamente, o modelo de bem-estar social que se construiu no Brasil foi marcado pela fragmentação institucional e pelo viés urbano, aliados a uma tendência corporativista que consagrou privilégios e resultou em quase nula capacidade de incorporação social das camadas mais excluídas (Draibe, 1994).

A partir dos anos 1990, contudo, começou a se delinear novo modelo para a rede de proteção social brasileira, fundamentada no que Jaccoud *et al.* (2008) intitulam “segurança de renda”⁴⁴⁵. Esse novo modelo adotou como agenda central o combate à pobreza e se traduziu na instituição de programas capazes de sinalizar uma inflexão nas políticas públicas brasileiras, tradicionalmente regressivas e clientelistas.

Duas iniciativas de transferência monetária direta à população mais pobre e convencionalmente excluída do arcabouço institucional de proteção social constituem os principais expoentes desse modelo. A primeira constitui-se na implementação, a partir de 1996, do Benefício de Prestação Continuada (BPC), no valor de um salário mínimo por mês, para idosos e deficientes pobres e incapacitados para a vida independente e o trabalho, conforme dispõe o art. 203, V, da Constituição Federal. A segunda refere-se ao surgimento de uma nova geração de programas, a partir do final da década de 1990, conhecidos na literatura especializada como “transferências de renda com condicionais” ou “transferências de renda condicionadas”.

⁴⁴⁵ A segurança de renda é entendida como a proteção, no contexto da assistência social, à parcela da população desprovida de recursos monetários para assegurar sua subsistência. Tributária das demandas da sociedade civil na Constituinte pelo direito à segurança econômica de idosos e pessoas com deficiência, faz parte da atual política de assistência social, juntamente com as seguranças de acolhida; de convivência familiar, comunitária e social; de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; e de sobrevivência a riscos circunstanciais.

As transferências de renda condicionadas têm como característica central a combinação do benefício em dinheiro com exigências de contrapartidas por parte dos beneficiários, especialmente nas áreas de saúde e educação de seus filhos. Pretendem, assim, articular uma política compensatória de curto prazo – o benefício monetário – a objetivos estruturais de longo prazo – o rompimento dos círculos viciosos de transmissão intergeracional da pobreza, por meio do aumento do capital humano das gerações futuras⁴⁴⁶.

No Brasil, esses programas foram iniciados em âmbito local e paulatinamente encampados pelo governo federal, com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Programa de Garantia de Renda Mínima Vinculada à Educação, em meados dos anos 1990. Em 2001, com o aporte de recursos propiciado pela aprovação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Emenda Constitucional nº 31, de 2000), a modalidade ganhou fôlego e expandiu seu escopo e cobertura, por meio da criação dos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação.

Em 2003, foi criado mais um programa de transferência de renda, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação), especialmente dirigido à região do semiárido e às populações mais vulneráveis à insegurança alimentar (como indígenas, quilombolas e assentados). A iniciativa integrava o eixo central do chamado Fome Zero, que prometia ser o cerne da política social do novo governo.

Ao final daquele ano, portanto, havia múltiplos programas de transferência de renda superpostos, com benefícios diferentes, públicos-alvo similares, duplicação de esforços e confusão gerencial (Cotta, 2009). Em face desse diagnóstico e frente à avalanche de críticas recebidas pelo Fome Zero, unificam-se as diversas iniciativas de transferência de renda existentes⁴⁴⁷, com a criação do Programa Bolsa Família, convertido em lei em janeiro de 2004.

Desde então, o Bolsa Família alcançou *status* sem precedentes em termos de cobertura, magnitude orçamentária e visibilidade política, transformando-se no carro-chefe da ação do governo na área social. Em 2009, beneficiou 12,4 milhões de famílias e teve um orçamento da ordem de R\$ 11,2 bilhões, cerca de 0,35% do produto interno bruto e 0,9% do gasto público total. Em termos comparativos, transformou-se no maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, sendo destacado e debatido em quase todos os foros internacionais sobre desenvolvimento e combate à pobreza.

Principais características e mecanismos operacionais

Criado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 8 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família engloba dois tipos de benefícios. Há o chamado “benefício básico”, destinado às famílias em situação de extrema pobreza, independentemente de sua composição demográfica, e também o “benefício variável”, destinado àquelas em situação de pobreza, cujo valor depende da presença e do número de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes na família. Assim, o valor dos benefícios mensais do programa varia, atualmente, de R\$ 22,00 a R\$ 200,00, conforme

⁴⁴⁶ Os programas de transferências de renda condicionadas em larga escala tiveram como marco o Programa/Oportunidades, no México, iniciado em 1997. A partir daí, foram disseminados em numerosos países da América Latina e de outras partes do mundo, alcançando grande proeminência na agenda dos governos, organismos internacionais e agências doadoras.

⁴⁴⁷ Além do Bolsa Escola, do Bolsa Alimentação e do Cartão Alimentação, o Bolsa Família incorporou o Auxílio-Gás, benefício monetário incondicional de valor mais reduzido que havia sido criado para substituir subsídios gerais ao gás de cozinha. No final de 2005, passou a incorporar também o Peti.

o grau de pobreza e a composição familiar dos beneficiários (ver Quadro 1). O benefício médio encontra-se em torno de R\$ 94,00.

Quadro 1 – Benefícios do Programa Bolsa Família

	Benefício básico	Benefício variável	Benefício variável vinculado ao adolescente	Valor mínimo do benefício por família	Valor máximo do benefício por família
Famílias com renda <i>per capita</i> de até R\$ 70,00	R\$ 68,00	R\$ 22,00 por criança de até 15 anos ou nutriz (até o limite de três: R\$ 66,00)	R\$ 33,00 por adolescente de 16 e 17 anos (até o limite de dois: R\$ 66,00)	R\$ 68,00	R\$ 200,00
Famílias com renda <i>per capita</i> de R\$ 70,01 a R\$ 140,00	–	R\$ 22,00 por criança, adolescente ou nutriz (até o limite de três: R\$ 66,00)	R\$ 33,00 por adolescente de 16 e 17 anos (até o limite de dois: R\$ 66,00)	R\$ 22,00	R\$ 132,00

Fonte: SENARC/MDS

Vale ressaltar que tanto o valor dos benefícios quanto a linha de corte para definir a elegibilidade das famílias foram ajustados por decretos do Poder Executivo ao longo da existência do programa. Além disso, o benefício vinculado ao adolescente consistiu em inovação introduzida em 2008, diante do paradoxo, sob a perspectiva do capital humano, de extinguir o benefício destinado às crianças quando completavam 16 anos, idade em que, mesmo na hipótese de desempenho escolar irreprochável, sem defasagem idade/série, a maioria dos alunos ainda não terminou a escolarização básica.

Trata-se, portanto, de uma iniciativa focalizada a partir do critério de renda das famílias. Dado o orçamento do programa, as metas de cobertura nacional definiram-se com base nas estimativas de famílias pobres por município. Essas metas foram ajustadas de acordo com os resultados das pesquisas domiciliares nacionais e, recentemente, o programa passou a adotar, também, um conceito de vulnerabilidade que leva em conta a alta volatilidade da renda da população que vive em situação de pobreza. Com isso, definiu-se como tempo mínimo de permanência de cada família no programa o período de dois anos, independentemente de oscilações na sua renda *per capita*. Além disso, mesmo tendo-se verificado um processo de redução da pobreza nos últimos anos, expandiu-se o próprio teto do número de beneficiários, que passou de 11 milhões para 12,9 milhões de famílias (Britto e Soares, 2010).

As condicionalidades do programa Bolsa Família são de duas ordens. No campo da educação, o programa requer que as crianças de 6 a 15 anos das famílias beneficiárias estejam regularmente matriculadas na escola e tenham, no mínimo, 85% de frequência. Para os adolescentes de 16 e 17 anos, a exigência é de que estejam matriculados e tenham frequência mínima de 75%.

Na saúde, as condicionalidades do programa dizem respeito, principalmente, ao cumprimento do calendário de vacinação infantil, ao acompanhamento do desenvol-

vimento das crianças menores de 7 anos (peso e altura) e às consultas pré-natais para as gestantes.

Desde a incorporação do Peti ao Bolsa Família, para as crianças e adolescentes oriundas do primeiro, foi mantida também a exigência de participar dos chamados Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que oferecem atividades educativas, culturais, esportivas e recreativas, no contraturno da escola. Destaque-se, ainda, que, para um subconjunto da população beneficiária – as famílias extremamente pobres que não possuem crianças, adolescentes, gestantes ou nutrizes –, o programa inova no sistema de proteção social brasileiro ao repassar um benefício básico de caráter absolutamente incondicional.

O programa Bolsa Família incorpora um viés de gênero, na medida em que o pagamento dos benefícios é preferencialmente direcionado às mulheres. Se, por um lado, esse viés reforça a divisão tradicional do trabalho social, por outro, constitui importante instrumento de empoderamento feminino, conferindo às beneficiárias maior poder de barganha intrafamiliar e capacidade de decisões alocativas (Medeiros *et al.*, 2007). No tocante às escolhas alocativas, o programa prima pelo respeito à autonomia familiar, inexistindo determinações de qualquer espécie sobre a forma como cada família deva empregar os recursos percebidos.

Os benefícios são repassados diretamente aos beneficiários, por meio da rede bancária. Recentemente, iniciou-se projeto de inclusão desse público no sistema financeiro formal, aproveitando os meios de pagamento do programa para facultar-lhes a abertura de contas de depósito à vista na Caixa Econômica Federal.

A execução do programa é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mas exige grande articulação com outros órgãos da União e os demais entes federados, em especial os municípios. São eles os responsáveis pela operacionalização da maior parte das atividades do Bolsa Família, como o cadastramento e o recadastramento de beneficiários, o monitoramento das condicionalidades e o acompanhamento socioassistencial das famílias. Para apoiar a gestão descentralizada do programa, o MDS instituiu indicador específico – o Índice de Gestão Descentralizada –, que orienta o repasse de recursos federais para os órgãos estaduais e municipais encarregados da administração do Bolsa Família.

No âmbito da União, os principais interlocutores do MDS para a implementação do programa são os ministérios setoriais responsáveis pela oferta dos serviços envolvidos nas condicionalidades (Saúde e Educação) e a Caixa Econômica Federal, agente operador do pagamento dos benefícios.

Resultados alcançados⁴⁴⁸

O programa Bolsa Família tem apresentado resultados relevantes em diversos aspectos, demonstrados por diferentes estudos e pesquisas. Alguns desses efeitos são sumarizados a seguir.

Desde a década de 1960, o quadro da desigualdade brasileira vinha-se mostrando praticamente imutável (Barros *et al.*, 2000). A partir do final dos anos 90, contudo, parece

⁴⁴⁸ Para um resumo dos principais resultados do Programa Bolsa Família, em suas diversas dimensões, ver Soares *et al.* (2010).

ter-se iniciado um processo continuado de mudança, que se acelerou no início do século XXI. Os dados anualmente obtidos pelas Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios (PNAD) revelam uma tendência constante e significativa de redução da desigualdade e da pobreza ao longo da década de 2000 (IPEA, 2006). O coeficiente de Gini, medida de desigualdade de renda amplamente utilizada, vem alcançando, desde 2001, os menores patamares dos últimos trinta anos, ao mesmo tempo em que se verificaram incrementos significativos na renda média das parcelas mais pobres da população.

Os determinantes dessa histórica inflexão observada no País são de duas ordens: alterações na remuneração do trabalho, por meio da expansão do mercado formal e de reajustes reais do salário mínimo; e efeitos de transferências de renda do Estado, especialmente via Bolsa Família e BPC (Kertenetsky, 2009; Barros *et al.*, 2006; IPEA, 2006; Soares *et al.*, 2006).

O impacto específico do Bolsa Família nesse processo é ainda mais notável se considerarmos que o programa constitui diminuta parcela da renda familiar total. De acordo com Soares *et al.* (2006), o programa representava 0,5% da renda agregada, mas respondeu por 21% da queda nos indicadores de desigualdade entre 1995 e 2004. Esse resultado está relacionado à ampla cobertura do programa para a população mais pobre do País⁴⁴⁹.

No campo da educação, estudo de Glewwe e Kassouf (2010) a partir de dados do censo escolar concluiu que o Bolsa Família aumentou as taxas de matrícula das crianças nos anos iniciais do ensino fundamental em 4,5 pontos percentuais e, nos anos finais, em 6,5 pontos percentuais. A mesma pesquisa identificou impactos positivos, ainda que de menor magnitude, na redução do abandono escolar e nas taxas de promoção.

Já os resultados da primeira etapa da avaliação de impacto do programa concluíram que as crianças beneficiárias do programa têm uma probabilidade 3,6% menor de faltar às aulas e 1,6% menor de abandonar a escola do que as crianças não beneficiárias (MDS, 2007). Os impactos obtidos sobre o desempenho escolar, contudo, foram adversos – o que pode estar relacionado ao fato de que o programa trouxe para a escola crianças anteriormente excluídas do sistema educacional, implicando maiores desafios relacionados à aprendizagem dos alunos⁴⁵⁰.

Na saúde e nutrição das crianças, a avaliação mencionada não identificou impactos significativos. A relação do programa com essa dimensão requer maiores investigações para se chegar a evidências conclusivas, mas, de todo modo, é possível supor que restrições na própria oferta de serviços de acompanhamento à saúde dos beneficiários contribuam para os poucos resultados obtidos.

Embora seja mais difícil quantificar os efeitos do Bolsa Família nos papéis de gênero, estudos qualitativos realizados junto às beneficiárias mostram impactos positivos do programa sobre as noções de cidadania das titulares do benefício, além da elevação de

⁴⁴⁹ Embora persistam erros de inclusão e exclusão, intrínsecos a qualquer programa focalizado – especialmente àqueles que se baseiam em um critério volátil como a renda dos mais pobres –, de modo geral, os benefícios do Bolsa Família chegam a quem se destinam e o grau de focalização do programa está na média dos padrões internacionais (Veras Soares *et al.*, 2006; Soares *et al.*, 2007; Medeiros *et al.*, 2007; Soares e Sátyro, 2009).

⁴⁵⁰ Não se pode afirmar, de maneira conclusiva, que os impactos positivos do programa sobre a frequência escolar das crianças sejam devidos às condicionalidades ou à própria transferência de renda. Sobre as controvérsias envolvendo as condicionalidades do Bolsa Família, ver Medeiros *et al.* (2007) e Britto e Veras (2010).

seu poder de barganha perante maridos ou companheiros e a redução do isolamento social frequentemente experimentado por essas mulheres (Suarez e Libardoni, 2007).

Finalmente, uma preocupação recorrente entre os críticos do programa diz respeito ao possível incentivo à acomodação e dependência dos beneficiários, que levaria à diminuição de sua participação no mercado de trabalho. Na verdade, o que os estudos em geral têm mostrado é que os beneficiários do Bolsa Família apresentam taxas de participação laborais superiores às de não beneficiários⁴⁵¹. Apenas no caso das mães beneficiárias parece haver pequena redução da quantidade de horas empregadas no trabalho remunerado, o que, diante das evidências sobre a importância dos cuidados com as crianças na infância, deve ser avaliado com cautela.

Visões prospectivas

O programa Bolsa Família parece estar consolidado como peça-chave da política social brasileira. Decorridos seis anos de implementação, seu desenho institucional foi aperfeiçoado e seus resultados positivos vêm sendo amplamente documentados.

Nos debates políticos e acadêmicos sobre o programa, ventilados em instâncias do governo, do parlamento, da mídia e da academia, discutem-se os rumos futuros que o programa pode seguir. De modo geral, transparecem quatro possibilidades de reforma, que refletem alternativas fundamentadas em concepções de mundo e paradigmas de proteção social distintos, ilustrando alguns dilemas e objetivos conflitantes com que os programas de transferência de renda condicionada se deparam. Passamos a discuti-las a seguir.

1. A transformação em renda básica de cidadania⁴⁵²

Ainda que as primeiras discussões sobre renda mínima no Brasil remontem à década de 1970, os debates da Constituinte e a apresentação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 80, de 1991, do Senador Eduardo Suplicy, marcam a entrada do tema da garantia de renda na agenda de políticas públicas brasileira.

Desde então, as discussões evoluíram e, em 2001, o Senador Suplicy apresentou novo projeto de lei (PLS nº 266) com o objetivo de instituir a renda básica incondicional no Brasil. A proposição afirmava a renda de cidadania como direito, universal e incondicional, justificando-a como uma opção mais vantajosa para os pobres em três aspectos: a cobertura de toda a população, evitando os erros de exclusão intrínsecos a qualquer sistema de focalização; a inexistência de qualquer tipo de estigma sobre os beneficiários ou de intrusividade do Estado para a verificação de meios dos cidadãos; e a inexistência de desincentivos ao trabalho, que poderiam ser gerados num programa focalizado a partir do critério de renda. Diante da inovação que propunha, o texto previa um referendo no ano de 2004 para submeter a ideia da renda de cidadania à aprovação popular.

No final de 2002, após a eleição do novo presidente, Lula, que tomaria posse em janeiro do ano seguinte, foi aprovado substitutivo ao PLS nº 266, de 2001, estabelecendo que a abrangência da renda básica seria alcançada em etapas, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população. Além disso, suprimiu a exigência do referendo, sob o argumento de que não haveria opositores a um projeto em que todos se beneficiariam

⁴⁵¹ Um resumo dos estudos sobre o tema encontra-se em Soares e Sátyro, 2009. Medeiros *et al.* (2007) também discutem o assunto.

⁴⁵² Esta seção é uma versão resumida de texto apresentado em Britto e Soares (2010).

de igual maneira. Em 2003, o substitutivo seguiu seu curso na Câmara dos Deputados, onde foi aprovado na íntegra.

Em 8 de janeiro de 2004, um dia antes da sanção da lei que criou o programa Bolsa Família, o presidente Lula sancionou a Lei nº 10.835, que institui a renda básica de cidadania no País. Nos termos da lei, é estabelecido o direito de todos os brasileiros e estrangeiros que vivam no Brasil há pelo menos cinco anos, independentemente de sua condição socioeconômica, de receberem anualmente um benefício monetário, de valor igual para todos e suficiente para atender às despesas mínimas com alimentação, educação e saúde. Apesar da abrangência universal, a renda básica começaria a ser implementada de maneira gradual, a partir do ano de 2005, a critério do Poder Executivo, com prioridade para as camadas mais necessitadas da população. Além disso, a determinação do valor do benefício deveria levar em conta o grau de desenvolvimento do País e suas possibilidades orçamentárias.

Desde então, alguns defensores da renda básica têm argumentado que o Bolsa Família poderia ser entendido como a primeira etapa de sua implementação (ver, por exemplo: Suplicy, 2006). Não por acaso, o órgão encarregado da gestão do programa no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) intitulou-se Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Entretanto, importantes contrastes se verificam ao se compararem características de desenho das duas iniciativas, que revelam concepções de fundo distintas, não necessariamente convergentes.

Em primeiro lugar, ao contrário da perspectiva universalista da renda básica, o Bolsa Família é um programa focalizado. Ainda que a estrutura de distribuição de renda no Brasil seja tal que a linha de pobreza utilizada pelo programa alcance um enorme contingente populacional, e que se venha avançando em direção a uma definição mais flexível de público-alvo, a possibilidade de tornar a cobertura do Bolsa Família universal, independentemente de *status* socioeconômico, não parece estar em pauta.

Outra diferença que sobressai da própria definição do público-alvo do programa é sua unidade de referência. Enquanto a lei da renda básica fala de “indivíduos”, o programa engloba “famílias”. Essa mudança de enfoque, que já se havia verificado nos programas de transferência de renda que precederam o Bolsa Família, em âmbito federal e local, subentendem a preponderância da solidariedade derivada de vínculos familiares na garantia da subsistência, e não o direito individual à renda como condição de cidadania (Fonseca, 2001).

Além disso, embora o programa contenha o chamado “benefício básico”, de caráter incondicional, destinado a um subconjunto de seu público-alvo (as famílias extremamente pobres, independentemente de possuírem filhos ou não), ele inclui condicionalidades que devem ser cumpridas pela maior parte dos seus beneficiários. E esse aspecto do programa ocupa bastante espaço no debate público sobre o tema.

Em 2004, quando o programa iniciou acelerada expansão da cobertura, o monitoramento do cumprimento de condicionalidades não parecia ser a prioridade dos gestores federais. Mas essa perspectiva não era partilhada pela grande imprensa e a opinião pública. Quando as notícias sobre a ausência de controle das condicionalidades chegaram aos jornais, críticos da direita e da esquerda se uniram para acusar o governo de transformar um programa genuinamente inovador numa versão paternalista e ultrapassada de assistência social (Britto, 2008). Segundo essas críticas, sem a verificação das condicionalidades, o Bolsa Família se resumia a “dar o peixe”, sem “ensinar a pescar”, na

medida em que deixava de proporcionar incentivos para que os beneficiários investissem na educação e na saúde das crianças, relegando a segundo plano os objetivos de longo prazo desse tipo de iniciativa.

Foi preciso uma mudança de enfoque no programa (e na própria equipe dirigente), que levou à implantação de um sistema de monitoramento de condicionalidades articulado com as áreas de saúde e educação, em âmbito federal, e com os municípios, responsáveis por alimentá-lo. A partir daí, também se delineou um protocolo detalhado de alertas e sanções a serem aplicadas às famílias, em caso de descumprimento das condicionalidades do programa⁴⁵³.

Embora a lógica por trás das condicionalidades esteja relacionada aos objetivos de longo prazo da transferência de renda, por meio do combate à pobreza via aumento do capital humano das gerações futuras, a necessidade e o impacto dessas medidas são controversos⁴⁵⁴. Assim, a exigência de condicionalidades acopladas à transferência de renda não se pauta necessariamente por análises objetivas de custo-benefício, mas está relacionada a concepções políticas que permeiam o próprio desenho do programa Bolsa Família. De certo modo, as condicionalidades equivalem ao “suor do trabalho”, uma simbologia necessária para garantir apoio ao programa por parte daqueles que acreditam que ninguém deveria receber uma transferência do Estado – especialmente os pobres – sem prestar alguma contrapartida direta (Medeiros *et al.*, 2007).

O debate sobre as “portas de saída” do programa, por sua vez, tampouco parece fortalecer a ideia de que o Bolsa Família poderia direcionar-se rumo a uma renda de cidadania. Embora não parem dúvidas sobre a importância de fomentar estratégias de inserção dos beneficiários no mercado de trabalho de maneira sustentável, assim como acerca da necessidade de incrementar a articulação do Bolsa Família com programas de educação, qualificação profissional e geração de emprego e renda, a lógica da renda de cidadania requereria pensar em “portas de entrada”, de modo a contemplar parcelas cada vez maiores da população, e não apenas fazer “circular” certa quantidade de pobres dentro de uma meta relativamente fixa de cobertura (Soares e Sátyro, 2009).

Assim, embora a lei da renda básica de cidadania já esteja em vigor, atribuir ao Bolsa Família o papel de primeira etapa de sua implementação ainda não parece constituir uma plataforma consensual e legitimada pela opinião pública.

2. O fortalecimento do acompanhamento familiar e dos programas complementares

Em termos de agenda e objetivos prioritários, Cotta (2009) argumenta que, no momento inicial do programa – entre 2003 e 2004 –, a concepção do Bolsa Família como renda

⁴⁵³ De maneira engenhosa, na regulamentação adotada em 2005, os gestores do programa transformaram as exigências relativas às condicionalidades em um mecanismo de apoio à identificação das famílias mais vulneráveis e excluídas, e não meramente em medidas de caráter punitivo.

⁴⁵⁴ De Brauw & Hoddinott (2008) mostram que as condicionalidades do programa mexicano, Progresá, não tiveram um papel importante no aumento da frequência à escola na educação primária, tendo sido importante, apenas na transição entre a educação primária e a educação secundária. Handa *et al.* (2009) mostram que, pelo menos com relação ao padrão de consumo das famílias beneficiárias do programa de transferências condicionadas mexicano, Progresá, as condicionalidades e o fato de as transferências serem pagas às mães parecem não ter efeito sobre as escolhas de consumo feitas pelas famílias, já que o benefício seria gasto como qualquer outra fonte de renda familiar. Esse resultado contrasta com Rubalcava *et al.* (2004) que concluem que o benefício do programa é gasto em maior proporção em produtos relacionados às condicionalidades e às preferências das mães, como roupas e sapatos para crianças.

básica de cidadania conviveu com uma visão que privilegiava o enfoque do desenvolvimento humano. Mas, a partir de 2005, após a mencionada crise de legitimidade junto à opinião pública, que levou a mudanças na equipe dirigente do programa e a diversas reformas gerenciais – incluindo a regulamentação do acompanhamento de condicionalidades e o aperfeiçoamento dos mecanismos de revisão cadastral –, o paradigma da transferência de renda como política de desenvolvimento humano teria passado a predominar. Recentemente, o Bolsa Família teria começado a promover uma maior aproximação com a vertente mais tradicional da assistência social, por meio de iniciativas voltadas para integrar a transferência de renda a ações de acompanhamento socioassistencial das famílias beneficiárias, nos moldes de programas similares implementados na América Latina.

De fato, alguns programas análogos ao Bolsa Família combinam a transferência de renda com intrincados modelos de acompanhamento familiar, que vão além do simples monitoramento das condicionalidades de saúde e educação⁴⁵⁵. O objetivo é gerar uma rede institucional de apoio à integração social das famílias mais vulneráveis a partir da atenção individualizada e da geração de oportunidades para que possam superar sua própria marginalidade e exclusão. Nessas iniciativas, combinam-se estratégias de apoio psicossocial às famílias e a utilização do cadastro de beneficiários para garantir seu acesso preferencial a políticas de proteção e promoção de capacidades, segundo as vulnerabilidades identificadas pelos agentes locais encarregados do contato direto com as famílias. Peça-chave nesse processo, segundo a perspectiva de tais programas, é o comprometimento e o protagonismo de cada família na superação de suas adversidades, a partir do acesso às oportunidades que lhes são oferecidas.

Desde sua criação, o Bolsa Família contempla a articulação com os chamados “programas complementares”, nas áreas de educação, trabalho, habitação etc. A própria lei do programa, no art. 4º, criou o Conselho Gestor Interministerial, com a finalidade de “formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal”.

Na prática, essa articulação implica utilizar o cadastro do programa para identificar o público prioritário de ações governamentais, em âmbito nacional e local, relacionadas à alfabetização de adultos, à capacitação profissional, ao microcrédito produtivo, ao saneamento básico, à geração de emprego e renda, à assistência social, entre outros. Também implica desenhar políticas e programas nessas áreas especialmente voltados para os beneficiários do Bolsa Família, bem como instituir mecanismos de acompanhamento direto dessas famílias, por meio de agentes públicos que atuem na ponta, estabelecendo uma ponte entre as famílias e o Estado.

Com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sob a coordenação do MDS, o ministério encarregado da execução do Bolsa Família, avançou-se na vinculação do programa à abordagem de apoio familiar ensejada pelos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS). Tal relação ganha espaço, inclusive, no monitoramento das condicionalidades, uma vez que o protocolo adotado vê no descumprimento dessas

⁴⁵⁵ Nessa linha, um dos exemplos mais famosos é o programa Chile Solidário.

contrapartidas um sinal de alerta para que o Estado identifique as famílias mais vulneráveis e as crianças em situação de risco.

Houve, ainda, aproximações do programa com o Brasil Alfabetizado, voltado para a educação de jovens e adultos, e com a iniciativa da tarifa social de energia, subsidiada para a população de baixa renda⁴⁵⁶. No âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), desenhou-se uma estratégia de qualificação profissional nas áreas de construção civil e turismo, especificamente direcionada para os beneficiários do programa, intitulada Primeiro Passo.

No Congresso, alguns projetos foram apresentados no sentido de articular o programa com outras políticas sociais e, particularmente, de incentivar a participação dos beneficiários no mercado de trabalho. Em alguns deles, parece predominar uma perspectiva que privilegia a ideologia do esforço individual e vê na transferência de renda do Estado, independentemente de seu valor, o risco permanente de acomodação (Britto e Soares, 2010).

Ainda não se dispõe de avaliações abrangentes sobre o impacto do acompanhamento familiar e dos programas complementares sobre os beneficiários do Bolsa Família. De todo modo, a ênfase nesse tipo de iniciativa deve ser – e, até o momento, tem sido – acompanhada da clareza de que as causas da pobreza das famílias beneficiárias são estruturais. Estão relacionadas ao próprio modelo de desenvolvimento adotado pelo País ao longo de sua história, bem como a características individuais dificilmente passíveis de alteração no curto prazo. O risco é imputar aos programas complementares e ao acompanhamento familiar uma responsabilidade imediatista de “emancipar” as famílias do programa – sem necessariamente emancipá-las dos riscos e das vulnerabilidades associadas à situação de pobreza, que requerem a adoção de mecanismos permanentes de proteção social.

3. A ênfase nos componentes meritocráticos para a percepção dos benefícios

Boa parte dos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional sobre o Bolsa Família, desde seu surgimento, em 2004, refere-se ao acréscimo de condicionalidades ao programa (Britto e Soares, 2010).

Duas das novas condicionalidades propostas estariam expressamente vinculadas a benefícios adicionais aos que o programa já prevê: um benefício adicional vinculado ao desempenho escolar das crianças das famílias beneficiárias e um benefício adicional vinculado à participação em programas de alfabetização de jovens e adultos, no caso de famílias com membros analfabetos.

Ainda no campo da educação, há propostas no sentido de exigir a participação dos pais nas reuniões escolares como condição adicional para o recebimento dos benefícios monetários do Bolsa Família, bem como o envolvimento parental em programas de desenvolvimento integral da infância.

Finalmente, outros projetos procuram incluir no rol de condicionalidades a serem exigidas para o recebimento dos benefícios: a realização do exame preventivo ginecológico

⁴⁵⁶ Na verdade, tanto o programa Brasil Alfabetizado quanto a tarifa social de energia dão prioridade aos inscritos no Cadastro Único dos Programas Sociais, que contempla cerca de 19 milhões de famílias de baixa renda, número superior ao universo de beneficiários do Bolsa Família.

para as mulheres (uma inusitada leitura do viés de gênero do programa), a participação em programas de planejamento familiar e, ainda, a prestação de serviços voluntários por membros das famílias beneficiárias.

O discurso do mérito perpassa, em certa medida, todos esses projetos. Para fazer jus ao Bolsa Família, as famílias – e, em particular, as mulheres, titulares do benefício – teriam que “fazer a sua parte”. Ainda que algumas das propostas se inspirem nas sinergias que podem ser geradas por meio da combinação de benefícios e condicionalidades ligadas à escolarização, o ônus que podem acarretar, em termos de tempo e recursos dos próprios beneficiários não é considerado. Sem mencionar o grau de intrusividade associado a algumas das exigências previstas e a dificuldade de condicionar o recebimento de um benefício à realização de uma atividade voluntária – e, por isso mesmo, de caráter opcional.

As propostas relacionadas a novas condicionalidades especificamente no campo da educação estão ligadas, também, a uma concepção do programa que privilegia seu potencial para aumentar o capital humano das famílias e, mais especialmente, de suas crianças. Entre essas, ganha destaque a ideia de vincular os benefícios do Bolsa Família ao desempenho escolar, e não apenas à frequência à escola.

Ainda que seja patente que o rompimento dos ciclos intergeracionais de pobreza vá muito além da simples presença na escola, os críticos apontam diversos problemas nesse tipo de proposta (ver, por exemplo: Waltenberg, 2010; Lavinias, 2010). Por um lado, há questões éticas relacionadas à responsabilização direta das crianças por oscilações importantes no orçamento familiar e ao próprio pressuposto de que o sucesso escolar deva ser premiado por meio de incentivos de natureza financeira. Por outro, há questões relacionadas à qualidade da oferta da educação básica, que são determinantes do desempenho dos alunos – como a formação e a dedicação dos professores, o material disponível, a infraestrutura das escolas. Sem mencionar, ainda, as dificuldades de aferir, de maneira precisa e operacional, o desempenho dos beneficiários, a par de fatores extraescolares, como o capital social e cultural familiar.

No debate sobre o reforço das condicionalidades do Bolsa Família, o risco é perder de vista o caráter principal do programa. Ele não deve ser entendido como política educacional, voltado para a melhoria dos indicadores de aprendizado dos alunos, nem como uma compensação de viés punitivo, que só deve ser recebida por aqueles “pobres mercedores”. Sua estratégia é prover a chamada “segurança de renda”, com vistas a garantir uma proteção social mínima ao enorme contingente populacional que vive em situação de pobreza no País.

4. A criação do benefício infantil universal

Surge dos debates acerca da universalização de um esquema de proteção social inclusivo a proposta de criação de um benefício monetário destinado a todas as crianças brasileiras de 0 a 16 anos de idade. Segundo essa ideia, o novo benefício poderia se originar da fusão dos benefícios variáveis do programa Bolsa Família com outras iniciativas destinadas ao mesmo segmento etário, tais como: o salário-família, que abrange parte dos trabalhadores formais com remuneração mensal de até R\$ 810,18, e a dedução fiscal por dependente, que atinge as parcelas mais abastadas da população, tributadas pelo imposto de renda da pessoa física.

Lavinias e Cavalcanti (2008) argumentam que esse tipo de benefício familiar de apoio à infância/adolescência, de caráter universal, é bastante comum no arcabouço da segu-

ridade social dos Estados de bem-estar europeus. Rege-se pela lógica da compensação dos gastos privados com a educação das crianças e pela ótica da prevenção da pobreza, uma vez que busca reduzir o grau de vulnerabilidade familiar.

Segundo os autores, no caso brasileiro, a instituição do benefício proposto redundaria em dupla vantagem. Primeiramente, possibilitaria o resgate de preceitos universalistas de proteção social, independentemente de contribuição prévia ou de condição social específica, que inspiraram o texto constitucional mas foram gradativamente minados ao longo dos últimos 20 anos. Em segundo lugar, promoveria a equidade, na medida em que teria impacto largamente progressivo, tendo em vista a concentração de mais de 70% das crianças e adolescentes na metade inferior da distribuição da renda nacional. Ou seja, o benefício, embora universal, incidiria mais fortemente sobre as famílias mais pobres, nas quais se concentra a maior parte da população de 0 a 16 anos de idade.

Na mesma linha, Soares (2010) apresenta a renda universal infantil como uma proposta capaz de gerar uma coalizão vencedora em torno de um benefício essencialmente progressivo, com fortes impactos potenciais sobre a pobreza e a desigualdade. Além disso, esse tipo de benefício encontraria menores resistências para legitimar-se do que o próprio Bolsa Família, visto que abriga um público beneficiário mais abrangente, beneficiando famílias com níveis mais elevados de capital humano, cultural e social, as quais detêm maior capacidade de organização e mobilização em prol da iniciativa. Outrossim, a renda infantil universal evitaria alguns dos pontos críticos eventualmente apontados no Bolsa Família, relacionados a problemas de focalização, riscos de acomodação ou desincentivo ao trabalho dos beneficiários ou exigências de “portas de saída”.

Sposati (2010) vai na mesma direção. Reconhecendo os avanços do programa e as circunstâncias que levaram a sua criação, a autora defende que o Bolsa Família deveria transitar rumo a um novo patamar, que rompa com o trato residual e focalizado que o caracterizaria hoje. A saída seria integrá-lo a outros benefícios que têm por objeto a proteção social das crianças e adolescentes – como o salário-família –, transformando-o em direito social, universal e juridicamente reclamável.

Como resultado dessa transformação, adviria outro efeito de enorme importância: a inclusão da parcela mais vulnerável da população, que, a despeito da ampliação massiva do Bolsa Família permanece descoberta. Os autores divergem na precisão das estimativas, mas é possível supor, a partir dos dados de pesquisas amostrais e registros administrativos, que algo em torno de 1/3 das crianças e adolescentes brasileiros não recebe ainda nenhum tipo de benefício de proteção social.

Por outro lado, é possível que haja alguma sobreposição de público beneficiário entre o próprio Bolsa Família e o salário-família. Integrando-os, sem deixar de lado as deduções do imposto de renda por dependente, que beneficiam justamente os mais ricos, seria possível obter maior racionalidade e equidade nas transferências do Estado às famílias, destinadas a auxiliar no sustento dos filhos.

A operacionalização dessa ambiciosa proposta depende, ainda, de detalhamentos gerenciais e orçamentário-financeiros. Seus defensores sustentam que a necessidade de recursos adicionais, para arcar com um benefício universal em torno de R\$ 40,00 por criança e adolescente de até 16 anos, valor um pouco superior ao que é pago pelo Bolsa Família, mas inferior à dedução do imposto de renda por dependente, não seria tão expressiva, considerando a integração do que já é efetivamente gasto com as três iniciativas (Bolsa Família, salário-família e imposto de renda).

Trata-se, portanto, de uma ideia inovadora, cuja fundamentação recolhe argumentos favoráveis a partir de diversos pontos de vista: políticos, sociológicos, econômicos e sob a perspectiva de garantia de direitos. Se comprovada sua viabilidade operacional e orçamentária, pode-se constituir em interessante alternativa universalista para a evolução do programa.

Considerações finais

Este artigo procurou discutir algumas visões prospectivas acerca dos caminhos que o programa Bolsa Família poderá seguir. Inicialmente, foi realizado um relato sobre as origens do programa, apresentadas suas características principais e discutidos os impactos que dele resultaram. Em seguida, analisaram-se quatro possibilidades futuras para o programa, que, de maneira tácita ou explícita, aparecem nos debates travados em diferentes arenas, envolvendo o governo, a mídia, a academia e o próprio Congresso Nacional.

Perpassa a análise a perspectiva de que o protagonismo do Bolsa Família na política social brasileira tornou-se indiscutível. No percurso desde sua criação, o programa expandiu-se e consolidou-se, incluindo reformas incrementais importantes nos mecanismos gerenciais e em seu desenho institucional. A continuidade dessa iniciativa de transferência de renda, como política de Estado, não parece estar em xeque.

Entretanto, remanescem disputas e dissensos sobre o formato e a abrangência dessa política, que refletem diferentes concepções de mundo e paradigmas de proteção social. Discutir os rumos do Bolsa Família significa refletir sobre alternativas que, sem menosprezar os notáveis resultados obtidos até o momento, ensejem a possibilidade de avançar ainda mais rumo a uma sociedade livre, justa e solidária, como quer a Constituição. Afinal, sem equidade na distribuição de renda, a democracia brasileira permanece inacabada.

Referências

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In HENRIQUES, Ricardo (org). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. *Textos para Discussão nº 1203*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006.

BRITTO, Tatiana. The emergence and popularity of conditional cash transfers in Latin America in BARRIENTOS, Armando; HULME, David (eds) *Social protection for the poor and the poorest: concepts, policies and politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. Bolsa Família e renda básica de cidadania – um passo em falso? *Textos para Discussão nº 75*. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010.

COTTA, Tereza Cristina Silva. *Visões de proteção social e transferência de renda condicionada no Brasil e no México*. Tese de doutorado apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPAC, Universidade de Brasília, 2009.

DRAIBE, Sonia Miriam. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84 in SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAÚJO, Maria Celina (orgs) *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.

DE Brauw, A. & Hoddinott, J. Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? *Discussion Paper 757*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2007.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.

GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lúcia. What is the impact of the Bolsa Família programme on education? *One Pager n. 107*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2010.

Handa, S., Peterman, A., David, B., Stampini, M. Opening up Pandora's box: the effect of gender targeting and conditionality on household spending behavior in Mexico's Progresa Program, *World Development* 37 (6), pp. 1129-1142, 2009.

IPEA. *Nota Técnica sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006. Disponível em www.ipea.gov.br.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patrícia Dario El-Moor; CHAIBUB, Juliana Rochet. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008) in RIBEIRO, José Aparecido (ed) *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise: vinte anos da Constituição Federal*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008. Disponível em www.ipea.gov.br.

KERSTENETSKY, Celia. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. *Dados*, vol.52, nº 1, pp. 53-83, março de 2009.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers, 2003.

LAVINAS, Lena; CAVALCANTI, André. O legado da Constituição de 1988: é possível incluir sem universalizar? In: FAGNANI, Eduardo; WILNÊS, Henrique; GANZ LÚCIO, Clemente (orgs). *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho, 4: Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. São Paulo: LTr, 2008.

LAVINAS, Lena. Bolsa Família: a "reforma" insensata da oposição. *Valor Econômico*, 25/6/2010.

MDS (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME). *Primeiros resultados da análise de linha de base da pesquisa de impacto do programa Bolsa Família*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2007.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP* 79, pp. 5-21, novembro de 2007.

Rubalcava, L.; Teruel, G.; Thomas, D. Spending, saving and public transfers paid to women, *CCPR Working Paper* 024-04. UCLA: California Center for Population Research, 2004.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. *Texto para Discussão nº 1424*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

SOARES, Sergei. *O salário mínimo, as transferências de renda e a desigualdade*. Apresentação realizada no 13º Congresso Internacional de Renda Básica. São Paulo, 2010.

SOARES, Fabio; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSORIO, Rafael. Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty. *Working Paper # 21*. Brasília: United Nations Development Programme – International Poverty Centre, 2006.

SOARES, Fábio; RIBAS, Rafael; OSORIO, Rafael. Evaluation of the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in a comparative perspective. *Latin American Research Review* 45(2), pp. 173-190, 2010.

SPOSATI, Aldaiza. *Transferência de renda para a família: de política residual a direito incondicional para crianças e adolescentes*. Texto apresentado no 13º Congresso Internacional de Renda Básica (mimeo). São Paulo, 2010.

SUAREZ, Mireya.; LIBARDONI, Marlene. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo (Orgs.). *Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados. Volume II: Bolsa Família e assistência social*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2007.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda Básica de Cidadania: a resposta dada pelo vento*. Porto Alegre: L&PM, 2006.

WALTENBERG, Fábio. *Benefício adicional em função do desempenho escolar das crianças: uma proposta equivocada de modificação do programa Bolsa Família*. CEDE/UFF: Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/beneficio-adicional-em-funcao-do-desempenho-escolar-das-crianc-uma-proposta-equivocada-de-modificaca>.

PARTE VI
TRABALHO E
PREVIDÊNCIA

O FUNCIONAMENTO DO MERCADO DE TRABALHO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CRIAÇÃO DE EMPREGO

FERNANDO B. MENEGUIN

Doutor em Economia e Mestre em Economia do Setor Público, ambos pela
Universidade de Brasília. Consultor Legislativo do Senado.

1. Introdução

A economia brasileira criou mais de 298 mil postos de trabalho com carteira assinada em maio de 2010, novo recorde para o mês, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do Ministério do Trabalho. Ao que parece, o mercado de trabalho continua crescendo; no entanto, será que esse ritmo aquecido da economia ou o aparente otimismo da população brasileira permite que o problema de criação de emprego seja colocado em segundo plano?

Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com foco em informações municipais, mostra que as iniciativas que procuram facilitar a alocação da mão-de-obra no mercado de trabalho estão entre os principais serviços socioassistenciais realizados nos municípios brasileiros. Mais da metade das cidades acredita que o enfrentamento das situações de vulnerabilidade social passa pela inserção ou reinserção no mercado de trabalho. Esse fato, por si só, demonstra a importância de um posto de trabalho para a sociedade.

Apesar das sucessivas notícias que divulgam como ótimo o atual momento do mercado de trabalho brasileiro, não se pode esquecer que a taxa de desocupação em maio, conforme a Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE), ficou em 7,5%, o que significa dizer que mais de 1,8 milhão de pessoas procuram emprego no Brasil. Cabe ressaltar que essa taxa foi maior que a de abril de 2010 (7,3%). Considerando que a criação de postos de trabalho foi recorde, pode-se inferir que o aumento da desocupação deve-se ao fato de uma maior quantidade de pessoas estar procurando emprego, isto é, o desalento diminuiu. As pessoas que haviam antes desistido de conseguir trabalho, movidos pelo crescimento da economia, tentam se inserir no mercado. Mas como conseguir vagas para todos?

Há ainda que se comentar que a assistência social pode estar mascarando o desemprego. Conforme Pastore (2009), “dentre os 53 milhões de beneficiários do Bolsa Família há pessoas que rejeitam ofertas de emprego formais. Outras, apesar de fazerem bicos, não declaram que trabalham para não perderem o benefício do programa. Tecnicamente, estão fora da força de trabalho, o que compromete a precisão das taxas de desemprego.”

Por outro lado, a despeito do aquecimento econômico, em vários setores a fragilidade está na formação dos profissionais. Assim, a escassez de mão-de-obra qualificada se soma aos problemas de infraestrutura, como a dificuldade de escoamento da produção pelas rodovias e portos brasileiros.

Finalmente, mas não menos importante, está o fato de que o problema do mercado de trabalho não se resume a criar empregos para todo esse contingente que procura por uma ocupação, mas também se relacionam com o elevado nível de trabalho precário existente no Brasil. O grau de informalidade em 2009 abrangia quase 40% dos ocupados. Aliás, existe uma suposição de que a taxa de desemprego no Brasil esteja subestimada em virtude do elevado subemprego.

Essas informações demonstram como não se pode cantar louros e como a eficiência no mercado de trabalho deve continuar a ser buscada. Este artigo pretende ajudar na discussão do tema. Para tanto, o presente estudo encontra-se dividido da seguinte maneira: a seção 1 apresenta a atual conjuntura do mercado de trabalho brasileiro. A segunda seção discursa sobre o funcionamento do mercado de trabalho, além de fo-

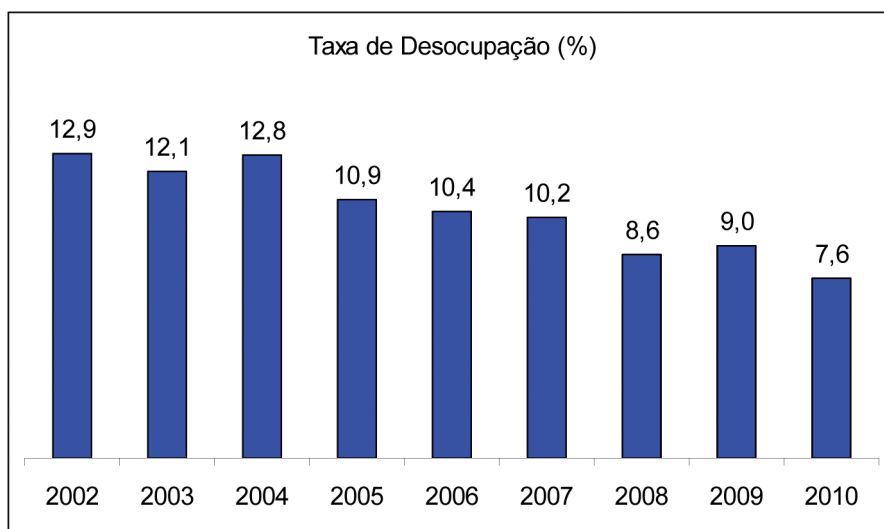
car em algumas especificidades do Brasil. A seção 3 contém um resumo das principais teorias de economia do trabalho que tentam explicar a existência de desemprego. A quarta seção discute várias iniciativas para melhorar o funcionamento do mercado, bem como apresenta as possíveis políticas públicas para a criação de emprego, de forma que o mercado de trabalho seja um propulsor do desenvolvimento econômico e não um freio. A seção 5 traz as considerações finais do artigo.

2. O Desempenho do Mercado de Trabalho Brasileiro

Conforme Boletim do Mercado de Trabalho/IPEA⁴⁵⁷, a população em idade ativa (PIA) ficou em cerca de 41,2 milhões de pessoas no primeiro trimestre de 2010, sendo que aproximadamente 57% destas (23,4 milhões) integravam a população economicamente ativa (PEA). Na composição da PEA, mais de 21,6 milhões de indivíduos encontravam-se ocupados, e 1,7 milhão estavam na condição de desocupados. O rendimento real habitualmente recebido no trabalho principal, em trajetória ascendente, atingiu R\$ 1.179,02.

O gráfico a seguir retrata a evolução da taxa de desocupação desde 2002.

Gráfico I



Fonte: IBGE/PME

Obs.: o dado refere-se ao mês de março de cada ano.

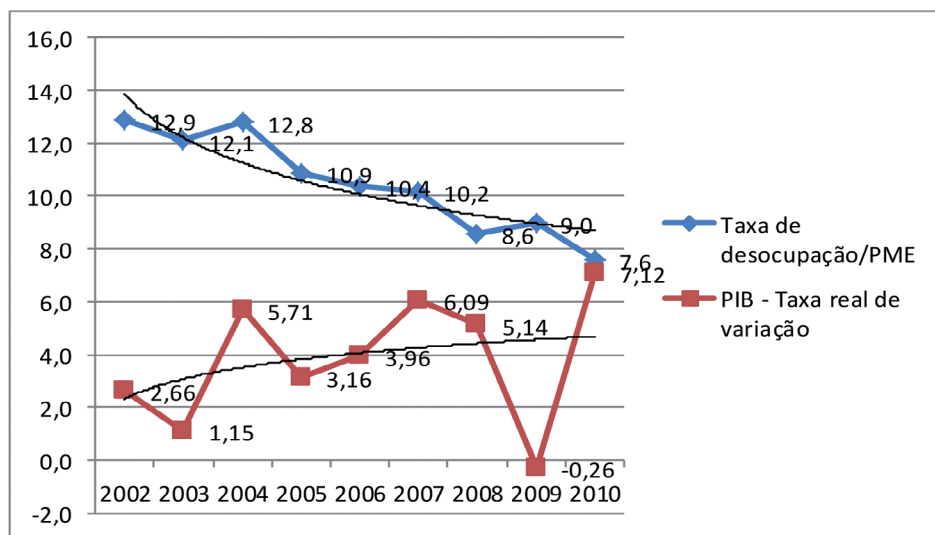
Não há como negar que houve melhora substancial no indicador. Quando se combina a taxa de desocupação com a taxa de crescimento do PIB, fica evidente o reflexo do crescimento econômico na melhoria da taxa de desocupação. As linhas de tendência (gráfico II) ajudam a visualizar esse efeito.

O gráfico II também denota que o Brasil possui uma elevada elasticidade do emprego em relação ao PIB. Segundo estimativas da OCDE (2007), essa elasticidade foi estimada

⁴⁵⁷ Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise nº 43, Maio 2010.

Gráfico II

Taxa de desocupação e taxa real de variação do PIB

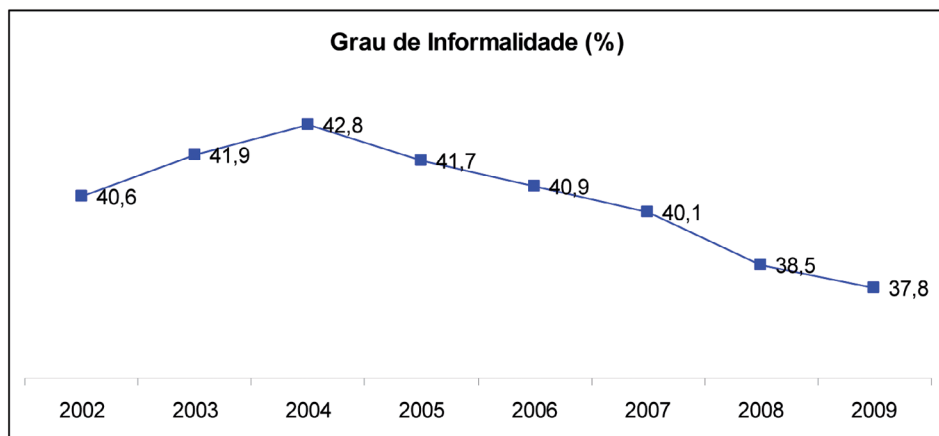


Fonte: Dados do IBGE. A taxa de crescimento do PIB em 2010 é a valor da expectativa medido pela pesquisa FOCUS do Banco Central. Gráfico elaborado pelo autor.

em 1,2% no período 2000/2004, bem diferente dos outros países do grupo do BRICs⁴⁵⁸, em que a elasticidade do emprego oscilou entre 0,1 e 0,3.

Apesar da melhora do nível de desemprego, o grau de informalidade no mercado de trabalho não sofreu grandes melhoras nos últimos anos, conforme se depreende do gráfico III a seguir.

Gráfico III



Fonte: IBGE/PME

Obs.: O grau de informalidade utilizado é definido como a razão entre os trabalhadores sem carteira e por conta própria sobre o total de ocupados.

⁴⁵⁸ Grupo formado pelos países: Brasil, Rússia, Índia e China.

O mais grave do setor informal está no fato de que essas pessoas não contribuem para a previdência social, têm pouco ou nenhum acesso a programas de apoio à renda e ao seguro-desemprego e enfrentam um grau de incerteza muito mais alto quanto à sua renda futura. Em suma, o trabalho informal é responsável por um grande contingente de pessoas que não gozam de nenhum tipo de proteção social.

A persistência da elevada informalidade no mercado de trabalho, não obstante o rápido crescimento econômico, indica a existência de barreiras estruturais na transição do empregado para o mercado de emprego formal.

Apresentada a situação atual do mercado de trabalho, a seção seguinte explica o funcionamento do mercado de trabalho, ressaltando alguns aspectos inerentes ao caso brasileiro.

3. O mercado de trabalho

O mercado de trabalho tem a função de fazer a ponte entre a procura por mão-de-obra e a oferta de trabalho. É de suma importância, portanto, que esse vínculo esteja funcionando perfeitamente. Caso contrário, o crescimento econômico pode não causar impacto positivo sobre os empregos ou, ainda, os investimentos em educação e novas tecnologias podem não significar ganhos de produtividade e melhores salários.

Para que tenhamos um bom funcionamento do mercado de trabalho, este deve ser apenas um facilitador do encontro entre oferta e demanda de mão-de-obra. Não se deve pensar no mercado de trabalho como um instrumento para que o Estado influencie a redistribuição de recursos.

O funcionamento do mercado de trabalho pode ser afetado de três formas:

- a) pelas instituições, como os tribunais trabalhistas;
- b) pelas regulamentações, a exemplo das normas que regem a demissão de trabalhadores;
- c) pelas intervenções, como os programas de seguro-desemprego.

As instituições que regem os litígios trabalhistas e a negociação coletiva sofreram pouca mudança desde que foram estabelecidas na década de 40. O Brasil precisa manter o que está funcionando e alterar o que não está, tal como se procedeu com a Constituição ao longo dos anos.

Talvez nossas leis trabalhistas tenham sido bastante apropriadas para as condições das décadas de 50 e 60, mas agora certamente estão apresentando sinais de obsolescência. A regulamentação para o mercado de trabalho é necessária para garantir condições de trabalho seguras e justiça nos contratos de emprego. Algumas regulamentações destinam-se a garantir o pagamento mínimo e a segurança do emprego, mas, quando obrigam trabalhadores e empregadores a contratos demasiadamente restritivos, podem acabar prejudicando a capacidade do mercado de trabalho de se ajustar com flexibilidade para promover o emprego e a produtividade.

Além de regulamentações corretas e instituições adequadas, não se pode menosprezar o uso de intervenções do governo. Elas são necessárias especialmente quando a situação macroeconômica não está favorável. Por exemplo, o treinamento público de assistência ao desempregado pode melhorar o nível de emprego e a produtividade.

O Brasil precisa encontrar a dosagem certa de regulamentações e intervenções, além de um desenho institucional correto, para atingir os objetivos de emprego, produtividade e segurança.

Cabe esclarecer aqui que, a despeito de tudo o que foi comentado na mídia pelos interlocutores interessados no tema flexibilização trabalhista, no caso do Brasil, de acordo com a Constituição de 1988, pode haver redução de direitos do trabalhador em apenas três casos:

- salários (art. 7º, inc. VI);
- jornada de oito horas diárias (art. 7º, inc. XIII); ou
- jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento (art. 7º, inc. XIV).

Portanto, nenhum projeto de lei pode ir além dessas possibilidades. Somente esses três direitos podem ser flexibilizados, cabendo às partes determinar as normas que passarão a reger suas relações, em sintonia com seus interesses, mediante convenção ou acordo coletivo de trabalho. Qualquer alteração mais profunda deverá vir acompanhada de proposta de emenda à Constituição.

Outra distorção é a grande rotatividade da mão-de-obra. Estudo realizado pelo Banco Mundial e pelo IPEA estima que um de cada três trabalhadores muda de emprego a cada ano. Apesar de a rotatividade ser inerente a qualquer mercado de trabalho, ela gera custos. Se esses custos são altos, os empregadores, na expectativa de ter sua força de trabalho renovada constantemente, têm menos incentivos para investir no treinamento individual dos trabalhadores.

Um dos motivos para essa alta rotatividade do mercado de trabalho é o desenho do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Quando a conta vinculada do trabalhador acumula um saldo grande, o empregado tem incentivo a ser demitido, de forma a se apoderar do dinheiro. Com essa característica do fundo, patrões e empregados não esperam que os contratos durem muito tempo. Além disso, a multa rescisória é paga diretamente ao empregado, que tem interesse em provocar sua demissão, especialmente num período de crescimento econômico, em que arrumaria outro emprego facilmente. Pelo lado do empregador, o preço da demissão é alto quando o funcionário tem muito tempo de emprego, pois maior será o valor da indenização que lhe é devida. Isso significa que as empresas que têm como política investir em seu quadro de funcionários serão as grandes apenadas. As maiores beneficiárias serão as empresas que rodam seu pessoal de três em três meses.

Por fim, as relações de trabalho são altamente afetadas pela Justiça Trabalhista. Todos os anos, trabalhadores interpõem cerca de dois milhões de ações judiciais contra empregadores. As empresas assumem o custo das taxas federais e legais, mas o maior custo resulta do fato de as empresas se tornarem mais cautelosas no tocante às novas contratações, reduzindo assim o emprego formal.

4. Principais modelos de economia do trabalho

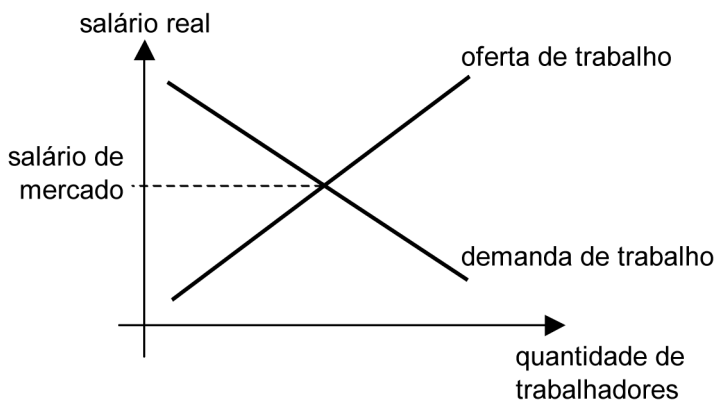
Neste tópico apresentam-se os modelos teóricos existentes que tentam explicar o que está acontecendo no mercado de trabalho. É fundamental entendê-los para que se possa traçar os corretos diagnósticos e elaborar as políticas públicas mais eficientes.

Modelo Neoclássico

A oferta de trabalho (quantidade de mão-de-obra disponibilizada pelas pessoas) depende da escolha entre trabalho e lazer (este entendido como toda atividade não mercantil). A teoria neoclássica considera que trabalhar não traz bem-estar, ao contrário do lazer. As pessoas estariam dispostas a sacrificar tempo de lazer, porque, ao se empregarem, estariam sendo remuneradas e, assim, teriam recursos para comprar bens e serviços, o que geraria bem-estar. Quanto maior a remuneração paga aos trabalhadores, mais eles estariam dispostos a renunciar lazer e oferecer sua força laboral às firmas (considerando que prevaleceria o efeito-substituição⁴⁵⁹).

E a demanda? Por que as firmas contratam empregados? As empresas precisam de empregados que viabilizem o processo produtivo. Elas contratarão um número de pessoas tal que seu lucro seja o maior possível. Essa maximização do lucro acontece quando o salário real do último trabalhador contratado seja igual ao valor da produção-extra gerada por ele. Vamos supor que a remuneração do trabalhador seja R\$ 1000,00. O empresário só contratará novos trabalhadores se eles gerarem uma produção que valha mais do que R\$ 1000,00. Na hora que a produção-extra por trabalhador for inferior ao salário real, o empresário não arregimentará mais ninguém⁴⁶⁰.

Sob esse enfoque, observamos que, se o objetivo é ampliar o nível de emprego, o salário real tem que ser reduzido. Isso pode ocorrer por diminuição do valor absoluto (o que é praticamente impossível dado dispositivo constitucional que garante a irredutibilidade salarial, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo⁴⁶¹) ou pela inflação (aumento generalizado do nível de preços que corrói o poder de compra dos salários).



Outra maneira de pensar é a seguinte: se estivermos num ambiente de inflação controlada (nível de preços fixo), um aumento do salário nominal fatalmente gerará desemprego, a menos que a produtividade dos trabalhadores aumente devido a avanços tecnológicos.

Alguns temas bem cotidianos podem ser relacionados à teoria neoclássica. A existência do seguro-desemprego pode elevar a taxa de desemprego na medida em que garante

⁴⁵⁹ Poderia prevalecer o efeito-renda. Nesse caso, aumento do salário real faria diminuir a oferta de trabalho. As pessoas já teriam atingido um nível de consumo tão elevado que requereriam mais tempo livre (lazer).

⁴⁶⁰ Cabe enfatizar que a produção marginal (produção-extra) é decrescente, ou seja, cada novo trabalhador gerará uma produção menor do que o contratado imediatamente antes.

⁴⁶¹ Inc. VI do art. 7º da Constituição Federal.

uma renda ao desocupado e, assim, faz com que ele seja mais seletivo na procura de um posto de trabalho. Por exemplo, se o seguro-desemprego garantir mensalmente R\$ 700,00 ao desempregado, este só aceitará uma nova posição se sua remuneração for superior aos R\$ 700,00. Remunerações inferiores ou iguais a este patamar não gerarão incentivos para que ele troque lazer por trabalho.

A fixação de um salário-mínimo, utilizando o arcabouço teórico neoclássico, não traz boas consequências, pois obstrui o livre jogo da oferta e da demanda. Se o mínimo for superior ao salário de mercado, teremos uma oferta de trabalho maior do que a demanda e, por conseguinte, desemprego.

Caso aconteça essa situação de o salário-mínimo ser fixado pelo governo num patamar mais alto do que o de mercado porque as autoridades públicas entenderam que era a menor quantidade para garantir um mínimo de bem-estar, pode-se estar trocando um mal – salário de mercado baixo – por outro – desocupação. Essa última situação seria ainda pior porque o desemprego atingiria os empregados de menor poder aquisitivo, justamente os que deveriam ser beneficiados pela fixação do salário-mínimo.

Cabe ressaltar que, se o objetivo é criar políticas sociais que beneficiem as camadas mais pobres da população, têm-se duas alternativas melhores do que o aumento do salário mínimo. A primeira é utilizar-se de transferência de renda para as pessoas mais carentes, pois haveria uma melhora desse estrato da população sem haver intervenção no mercado de trabalho. A outra, de longo prazo, é incrementar a produtividade dos mais carentes, por meio, por exemplo, de educação. O aumento da produtividade refletirá automaticamente em maiores salários.

Modelo de Salários de Eficiência

Esse modelo considera que existem vários tipos de trabalhadores, ou seja, o trabalho não é homogêneo, conforme estipula a teoria neoclássica.

Quando a firma quer preencher uma vaga, ela oferece um emprego pagando o salário de mercado e obtém um conjunto de candidatos entre os quais escolherá o futuro empregado. Por mais testes que a empresa faça, ainda há o risco de contratar a pessoa errada para a vaga existente.

Este modelo considera que a qualidade do trabalhador tem relação direta com a remuneração paga. Portanto, o salário real a ser pago não é definido pelo mercado, é escolhido pela firma de forma a tornar máximo o seu lucro. Ou seja, admitem-se salários superiores aos que equilibram a oferta e a demanda de trabalho. Mais ainda, a existência de desempregados não exercerá pressão para uma queda nos salários reais. A lógica desse modelo consiste no fato de que maiores remunerações se traduzem em maiores produtividades, o que beneficia a firma.

Teoria do Capital Humano

O modelo neoclássico não incorporou a variável educação, tanto que o crescimento econômico é somente explicado pelo aumento do estoque de capital, pelo progresso tecnológico ou por alterações no contingente populacional.

A teoria do capital humano continua admitindo que os salários são determinados pela produtividade marginal. No entanto, considera que as pessoas possuem características (inteligência, habilidades natas, saúde, etc.) que as individualizam. Além disso, o traba-

lhador pode conseguir maior diferencial por meio da educação, adquirindo habilidades que fazem aumentar sua produtividade.

O trabalhador tem a opção de se aperfeiçoar (aumentar seu capital humano), incorrendo em custos para isso, mas esperando elevar seus rendimentos futuros, ou o trabalhador decide não estudar, permanecendo com seu atual salário. Essas duas alternativas serão avaliadas e o trabalhador escolherá a que trazer mais benefícios para ele.

Essa teoria explica a pobreza como consequência da baixa produtividade que, por sua vez, é explicada pelo baixo investimento em capital humano. Essa afirmação leva ao seguinte questionamento: por que as pessoas não passaram mais tempo na escola sabendo que isso elevaria seus ganhos salariais?

A resposta consiste no fato de que as famílias cujo rendimento total é muito baixo necessitam de qualquer potencial incremento na renda. Isso faz com que as crianças entrem precocemente no mercado de trabalho, prejudicando a qualidade da sua formação escolar. O problema é que se cria um ciclo vicioso: a pobreza das gerações atuais pode ser entendida ou explicada pela pobreza de seus antepassados. Para combater esse ciclo, existem os programas do tipo “bolsa-escola” em que a família carente recebe uma transferência de renda do governo caso garanta a assiduidade de suas crianças nas salas de aula.

A teoria do capital humano também explica a má distribuição de renda no Brasil. Uma sociedade na qual observamos uma elevada concentração do capital humano apresentará um perfil distributivo muito mais concentrado quando comparada a outra em que se verifica uma quantidade uniforme de anos de estudo para a maioria de seus indivíduos.

Modelo Keynesiano

Keynes, ao estabelecer sua teoria, contraria totalmente o pensamento neoclássico quando afirma ser o nível de emprego dependente do nível de atividade e não o contrário. O produto, ao requerer mão-de-obra para ser viabilizado, determina a demanda por trabalho.

O trabalhador pode apenas negociar seu salário nominal; no entanto, como não tem controle sobre o nível de preços, não tem poder sobre seu salário real (aquele que realmente confere poder de compra). Os sindicatos não podem ser culpados pelo desemprego elevado devido a altos salários, pelo simples fato de eles serem incapazes de fixarem salário real (não adianta ter um salário nominal grande se a inflação for alta, pois o poder de compra será reduzido).

Se o nível de desemprego tem origem numa demanda agregada insuficiente, ou seja, num desempenho macroeconômico fraco, só por meio de ferramentas macroeconômicas será possível reverter a tendência à desocupação.

Se a teoria neoclássica prega que para incentivar o emprego deve-se reduzir os salários reais (o que pode ser obtido com flexibilização das leis trabalhistas, queda do poder dos sindicatos, etc.), a teoria keynesiana defende que o nível de empregos aumentará com redução da taxa de juros, pois isso aquecerá a demanda agregada.

5. Políticas públicas de emprego

Podemos inferir dos modelos econômicos apresentados três diagnósticos sobre a origem do desemprego. O primeiro tem por base o pensamento keynesiano, que afirma

ser a demanda de trabalho dependente do patamar de crescimento. Assim, as causas do desemprego situam-se fora do mercado de trabalho.

O segundo diagnóstico vem do modelo neoclássico. A persistência de uma considerável taxa de desemprego deve-se a algum fator institucional, como a existência de sindicatos, ou legal, como o estabelecimento de um salário-mínimo, que não permite a perfeita flexibilidade dos salários-reais.

Por fim, uma terceira interpretação das causas do desemprego enfatiza o papel do marco regulatório ineficiente, ou seja, problemas nas instituições e na legislação fazem crescer a desocupação.

Além das intuições oriundas dos modelos teóricos, é importante destacar uma pesquisa empírica realizada por Menezes-Filho e Nunes (2010), em que calculam as probabilidades de admissão e desligamento no mercado de trabalho e com essas informações avaliam a variabilidade da taxa de desemprego no país. Segundo tal pesquisa, no período de 2002 a 2009, predomina a importância das contratações nos movimentos de desemprego, isto é, a taxa de desocupação é mais afetada por alterações no ritmo de contratações das empresas do que no ritmo de demissões.

Essa informação é crucial na escolha das políticas públicas que serão adotadas para combater o desemprego. Por exemplo, se o desemprego cresce porque houve aumento de demissões, políticas que incentivem a manutenção dos empregos serão mais efetivas. Por outro lado, se o aumento da taxa de desocupação é decorrente da redução das admissões, políticas que incentivem novas contratações serão mais eficientes.

Tendo em mente essas considerações para o desemprego, passamos a comentar as políticas públicas existentes que tentam combater esse mal social.

Primeiramente, cabe dividir as políticas de emprego em ativas e passivas. As políticas ativas procuram elevar a demanda por trabalho, aumentando a chance dos trabalhadores de garantirem sua empregabilidade, ou seja, fazem com que os empregadores contratem mais. São exemplos desse tipo de política: criação de cargos pelo setor público, subsídio às novas contratações, oferta de crédito às pequenas e micro empresas, incentivo ao trabalho autônomo, etc.

As políticas passivas caracterizam-se por diminuir o número de desempregados, reduzindo a oferta de trabalho, ou seja, fazendo com que menos pessoas procurem emprego. Como exemplos, temos: indução à aposentadoria dos trabalhadores com dificuldade de se reintegrar ao mercado de trabalho, adiamento da entrada de jovens no mercado de trabalho com incentivos para passarem mais tempo no sistema escolar, redução das horas trabalhadas, etc.

A política ativa mais popular consiste na formação profissional, principalmente porque as firmas requerem cada vez mais qualificação de seus trabalhadores. Dessa maneira, deveria haver uma reciclagem dos desempregados oriundos dos setores ou regiões em decadência. No caso dos jovens, a escolaridade deles deveria ser acrescida de inter-relações do sistema educacional formal com o mundo do trabalho.

Nesse aspecto cabe citar Menezes-Filho e Nunes (2010), no qual informam que o alto desemprego entre jovens está associado a uma elevada taxa de desligamento e não a uma maior dificuldade de encontrar trabalho, ou seja, o problema não é conseguir o primeiro emprego e sim permanecer nele. Nesse sentido, incentivos à diminuição da rotatividade serão bem-vindos.

Existem evidências de que os menos educados duram pouco no emprego, enquanto os trabalhadores com maior nível de educação, por terem um salário de reserva maior, demoram mais tempo procurando emprego, mas, ao encontrarem, o casamento dura muito mais. Dessa maneira, a ação requerida para reduzir essa rotatividade deve ser o investimento em educação. As mudanças tecnológicas têm desempenhado um papel importante na reestruturação da economia global. Para fazer frente a essas mudanças e garantir empregos num mundo globalizado temos que educar aceleradamente nossa população para que possamos competir com eficiência. Esse, promover uma melhoria significativa no nível de qualificação dos trabalhadores, talvez seja o maior desafio do Brasil no médio prazo.

Outra política de emprego reside na intermediação de mão-de-obra. Sucintamente, consiste na ajuda ao desempregado em termos de colocação, divulgação das ofertas de emprego, acompanhamento do mercado de trabalho, etc. No Brasil, essa política vem sendo executada pelos estados, por meio de agências de emprego, e por entidades da sociedade civil, basicamente organizações sindicais.

Pode-se pensar também em medidas cujo foco seja a concessão de subsídios à criação de empregos. No entanto, há várias polêmicas envolvendo um programa de subsídios para criar empregos, quais sejam: está realmente havendo criação de vagas ou está apenas induzindo uma substituição de empregados? A nova contratação não aconteceria mesmo sem o subsídio? Pesquisas realizadas nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE mostram um elevado desperdício de recursos na maioria desses programas.

Existem ainda programas de ajuda ao emprego autônomo, cooperativas e pequenas firmas. Em suma, combina-se ajuda financeira com apoio técnico e organizacional. Nesse sentido, destaca-se o conceito de microcrédito, entendido como crédito para pobres ou microempreendedores de baixa renda sem acesso ao crédito formal, dado sem garantias reais, propiciando mecanismo autossustentável de combate à pobreza e à exclusão social.

6. Considerações finais e conclusões

Este texto teve a intenção de mostrar um panorama do mercado de trabalho brasileiro, juntamente com a teoria correlata, evidenciando que alterações são necessárias, de forma a acompanhar as mudanças ocorridas na sociedade. Foram apresentados os modelos de economia do trabalho e, a partir deles, os diagnósticos para as taxas de desemprego, juntamente com as possíveis políticas públicas para melhorar o problema.

Concordamos que o correto seria empreender reformas trabalhistas que permitissem determinar corretamente o preço da mão-de-obra e promovessem o crescimento do emprego, além de alinhar os incentivos de que os trabalhadores precisam para aumentar a produtividade da mão-de-obra e os salários. Conforme foi mencionado, no caso brasileiro, as demissões não importam tanto para explicar o desemprego. Isso ocorre em países com mercado de trabalho bastante regulamentado.

Nesse sentido, nosso mercado de trabalho deveria caminhar numa direção de maior flexibilidade. Seria bem vinda qualquer proposta que faça os contratos refletirem as condições específicas da empresa empregadora, desobrigando as firmas e os trabalhadores de seguirem o modelo rígido da CLT.

Várias medidas geradoras de emprego, por meio de políticas públicas, podem ser tomadas, sendo que cabe, em cada caso, avaliar as peculiaridades de cada grupo demográfico, bem como das diferentes regiões do País.

Além das políticas públicas, considerando a elevada elasticidade do emprego no Brasil, entendemos que a principal alavanca para diminuir a taxa de desocupação é criar condições econômicas para um crescimento da economia sustentado e perene. Segundo o economista Roberto Cavalcanti⁴⁶²:

Se a economia ganhar ritmo e sustentação, a questão do emprego no Brasil vai se resolver rapidamente. Estamos numa fase em que a procura por emprego diminui por causa da transição demográfica. Antigamente tínhamos dois, três milhões de pessoas por ano que entravam na força de trabalho. Hoje temos um milhão e meio de pessoas e esse número vem caindo devido à queda do crescimento demográfico. Falta gente para preencher as vagas nas escolas. Muitas estão com excesso de equipamento, porque o número de crianças relativamente à população diminuiu. O mesmo ocorre no momento com o desemprego. Assim, quando atingir um crescimento da ordem de 6% a 7% ao ano, o Brasil resolverá a questão do emprego em cinco a seis anos.

Bibliografia

Banco Mundial e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. "Empregos no Brasil". Volume I: Sessão Informativa sobre Política. 2002.

BARROS, R.P.; Carvalho, M. "Políticas ativas de emprego e renda". Em: Mercado de Trabalho, Conjuntura e Análise, v. 20, Out/2002. Brasília: IPEA, MTE. 2002.

CONSTANZI, R.N. "Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda". Em: Mercado de Trabalho, Conjuntura e Análise, v. 19, Jun/2002. Brasília: IPEA, MTE. 2002.

FERRANTI, D.; Thomas, V.; Arriagada, A.M.; Amsberg, J.V.; Gill, I.S. "Empregos no Brasil – Prioridades de Políticas". Banco Mundial e IPEA. 2002.

GÓIS, A.C.L.; Paiva, M.A.L.; Sardegna, M.A. "O novo Direito do Trabalho". Disponível no sítio Jus Navigandi (www.jus.com.br), em 06/12/2002.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Ministério do Trabalho e Emprego. "Anexo Estatístico". Em: Mercado de Trabalho, Conjuntura e Análise, v. 20, Out/2002. Brasília: IPEA, MTE. 2002.

MENEGUIN, F.B.; Amaro, M.N. "Política de salário mínimo: efetividade, condicionantes e alternativas." Em: Revista de Informação Legislativa, nº 157, Jan-Mar/2003. Brasília: Senado Federal. 2003.

MENEGUIN, F.B. "Mercado de trabalho e desemprego" Em: Senatus, vol. 3, nº 1, Abr/2004. Brasília: Senado Federal. 2004.

MENEZES-Filho, N. A.; Nunes, D. U. "Probabilidades de Admissão e Desligamento no mercado de trabalho brasileiro." Mimeo. 2010.

OECD. "Labour markets in Brazil, Russia, India and China (BRICs)". Em OECD Employment Outlook, 2007.

PASTORE, J. "Emprego: uma visão de médio prazo". O Estado de São Paulo. Publicado em 4/8/2009.

⁴⁶² Revista Desafios do Desenvolvimento – IPEA; fev./mar-2010.

RAMOS, C.A. "Notas sobre Políticas de Empleo". Texto para Discussão nº 471. Abr/1997. IPEA. 1997.

RAMOS, C.A. "Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil", Em: Serie Macroeconomía del Desarrollo, nº 16 . Santiago/Chile: CEPAL. 2002.

ENTRE DÉFICITS, INJUSTIÇAS E PERDAS

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E SEUS MITOS

GILBERTO GUERZONI FILHO

Consultor Legislativo do Senado Federal.

1. Introdução

Depois do relativo sucesso das Reformas da Previdência empreendidas pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e, especialmente, pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, a busca de soluções para o mais grave problema das finanças públicas brasileiras caiu no mais completo esquecimento.

Talvez como reflexo do crescimento da economia e do nível de formalização do emprego nos últimos anos, que permitiram fazer sentir um alívio na urgência da situação, não apenas não surgiram novas tentativas de dar ao nosso regime previdenciário um contorno mais consentâneo com a experiência internacional, como se podem detectar sinalizações exatamente no sentido oposto.

Exemplos bem recentes disso são as Leis nºs 11.430, de 26 de dezembro de 2006, e 12.254, de 15 de junho de 2010, que concederam aumentos reais de, respectivamente, 1,74% e 4,13%, para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que superam um salário mínimo; os debates em torno da redução dos efeitos do fator previdenciário no Projeto de Lei nº 3.299, de 2008; e a previsão de aumento real para os benefícios do RGPS no projeto da lei de diretrizes orçamentárias para 2011.

O mais preocupante, em nosso entendimento, é que todos esses episódios vêm sendo, efetivamente, acompanhados da consolidação de alguns mitos em torno do regime previdenciário brasileiro que, na verdade, exaltam os seus defeitos e impedem uma análise não enviesada das suas características.

Essencialmente, podemos listar três grandes mitos: aquele em torno da inexistência de déficit do regime; a ideia de que o RGPS é injusto; e a noção das perdas sofridas pelos segurados.

2. O mito do déficit

Uma das grandes polêmicas em torno do nosso regime previdenciário gira em torno da questão da existência ou não de déficit em seu financiamento.

Essencialmente, duas posições irreconciliáveis são colocadas. A daqueles que comparam as receitas vinculadas à previdência social – as contribuições sociais do empregado e do empregador sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício – com os benefícios pagos pelo RGPS, em contraposição à daqueles que colocam nos pratos da balança as receitas vinculadas constitucionalmente à seguridade social – que, de acordo com a Constituição Federal, reúne as atividades de saúde, previdência e assistência social – e as respectivas despesas.

Efetivamente, no primeiro caso, o resultado da conta é negativo e, no segundo, é positivo.

Essa polêmica, no entanto, mais do que feroz, é, em nosso entendimento, falsa e inútil.

O problema da previdência brasileira não está no resultado da conta, mas, tão-somente, em uma das parcelas dela, a das despesas.

Decidir se o resultado é positivo ou negativo, na verdade, significa, nos dois casos, apenas medir o tamanho das alíquotas dos tributos elencados na coluna dos ingressos.

Efetivamente, se adotarmos a primeira metodologia, vamos descobrir que o Brasil pratica alíquotas de contribuição previdenciária entre as mais altas do mundo.

No Texto para Discussão nº 1.302, publicado em setembro de 2007, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), denominado *Comparativo Internacional para a Previdência Social*, os pesquisadores MARCELO ABI-RAMIA e CAETANO ROGÉRIO BOUERI MIRANDA, usando dados de 113 países do mundo, expõem informações extremamente valiosas sobre diversas variáveis previdenciárias. Os dados apresentados pelos pesquisadores seguem no Anexo I.

No tocante à contribuição previdenciária, os números são impressionantes.

Enquanto os outros 112 países pesquisados têm alíquotas médias de 17,22% – 6,37%, para os segurados e 10,85% para os empregadores –, o Brasil pratica quase o dobro desses números, 31%, dos quais 11% para os segurados e 20% para os empregadores (sendo que, nesse último caso, a alíquota efetiva é muito mais elevada, já que, apesar de haver teto para os benefícios e para a contribuição dos segurados, não há para a contribuição do empregador).

A peculiaridade dos números brasileiros fica evidente mesmo se os compararmos com a realidade dos 32 países mais ricos da amostra que, apesar de terem uma população muito mais velha do que a nossa – fato demonstrado pela razão de dependência demográfica, equivalente à população de 65 anos ou mais em relação à população em idade ativa (de 15 a 64 anos) –, ainda assim praticam alíquotas significativamente menores, conforme abaixo:

Países	Razão de dependência	Alíquota segurado	Alíquota empregador	Alíquota total
Brasil	9,10	11,00	20,00	31,00
Média	22,47	8,12	13,53	21,65
Alemanha	27,20	9,80	9,80	19,60
Austrália	18,70	0	9,00	9,00
Áustria	24,20	10,30	12,60	22,90
Bélgica	26,70	7,50	8,90	16,40
Bulgária	24,30	8,10	15,00	23,10
Canadá	18,80	5,00	5,00	10,00
Coreia do Sul	12,50	4,50	4,50	9,00
Croácia	25,30	20,00	0	20,00
Eslováquia	16,50	7,00	17,00	24,00
Eslovênia	21,90	15,50	8,90	24,40
Espanha	23,80	4,70	23,60	28,30
Estados Unidos	18,40	6,20	6,20	12,40
Estônia	23,90	2,00	20,00	22,00
Finlândia	23,50	4,60	22,50	27,10
França	25,50	6,80	9,90	16,70

Países	Razão de dependência	Alíquota segurado	Alíquota empregador	Alíquota total
Grécia	26,60	6,70	13,30	20,00
Holanda	20,70	19,20	6,40	25,60
Hungria	21,90	8,50	18,00	26,50
Irlanda	15,90	4,00	8,50	12,50
Israel	16,30	1,20	2,80	3,90
Itália	29,70	8,90	23,80	32,70
Japão	28,80	6,80	6,80	13,60
Letônia	24,40	9,00	24,10	33,10
Lituânia	22,60	2,50	23,60	26,10
Noruega	23,00	7,80	14,10	21,90
Polônia	18,20	16,30	16,30	32,60
Portugal	25,10	11,00	23,80	34,80
Reino Unido	24,10	11,00	12,80	23,80
República Tcheca	19,90	6,50	21,50	28,00
Romênia	21,00	9,50	20,50	30,00
Suécia	26,30	7,00	11,90	18,91
Suíça	23,20	11,90	11,90	23,80

Fonte: MARCELO ABI-RAMIA e CAETANO ROGÉRIO BOUERI MIRANDA. *Comparativo Internacional para a Previdência Social*. Texto para Discussão nº 1.302, IPEA, 2007.

Assim, temos que, mesmo na situação em que há um déficit, ele se dá apesar das altas alíquotas cobradas.

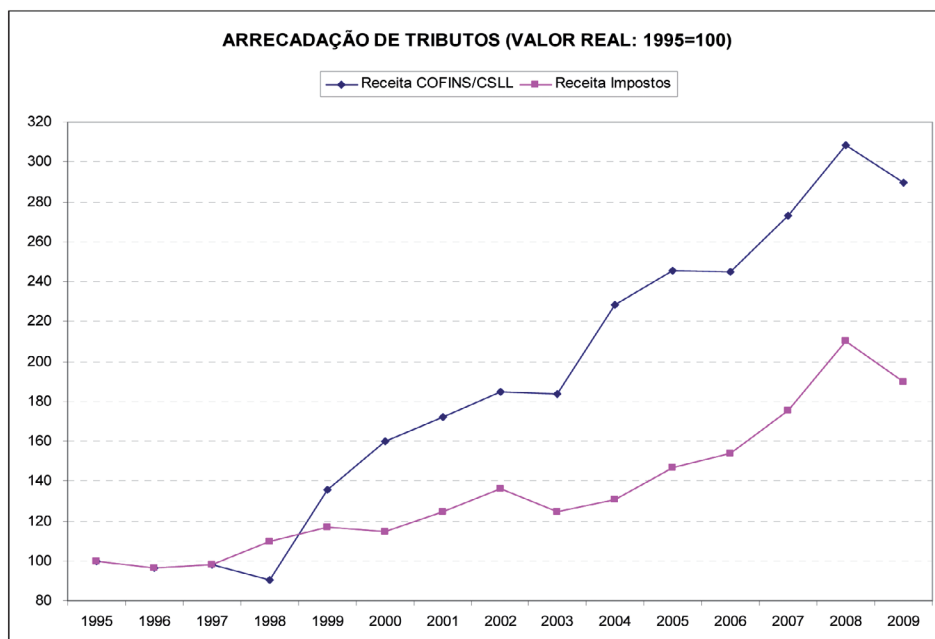
De outra parte, se nos concentrarmos na comparação entre receitas e despesas da seguridade social, vamos acabar concluindo que a inexistência de déficit não se deve a nenhum tipo de garantia de sustentabilidade do regime, mas, sim, à política tributária da União.

Efetivamente, o fato de seu resultado não integrar os fundos de participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as regras mais flexíveis para a sua cobrança, têm feito com que a União privilegie a arrecadação de contribuições sociais em detrimento da arrecadação de impostos.

Em consequência, enquanto a arrecadação de impostos subiu 397% ou 90%, em termos reais, de 1995 a 2010, o resultado das duas principais contribuições sociais – a Contribuição para o Financiamento de Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) – cresceu impressionantes 657% ou 190%, em termos reais, no mesmo período.

A arrecadação de COFINS e CSLL, que representava o equivalente a 44% da arrecadação de impostos, correspondeu, no ano de 2009, a 67% daquele valor.

O gráfico a seguir ilustra esses fatos.



Fonte: Estatísticas da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (disponíveis em <http://www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/index.asp>).

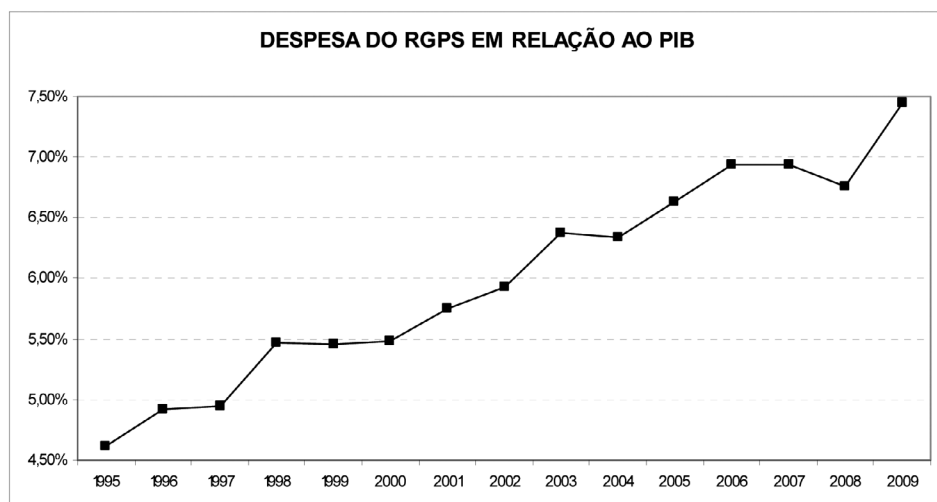
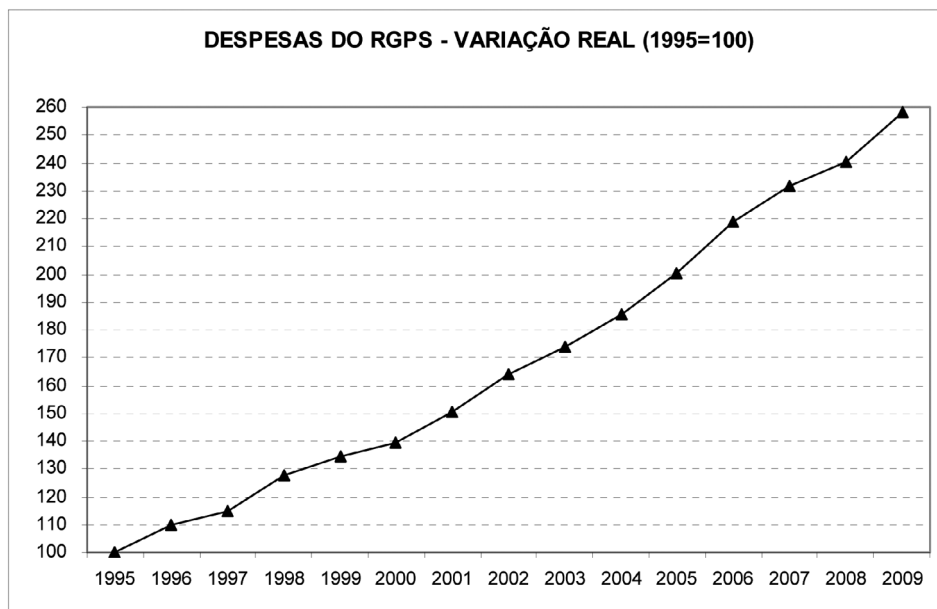
Assim, a inexistência de déficit nas receitas e despesas da seguridade social deriva, na verdade, do grande aumento da arrecadação das contribuições vinculadas à atividade, com a finalidade de suprir o Tesouro de receita destinada ao atendimento de despesas gerais, o que, normalmente, deveria dar-se com o aumento da arrecadação dos impostos.

De outra parte, no campo da despesa, a situação do RGPS é extremamente preocupante, sob qualquer perspectiva.

Efetivamente, os gastos com o RGPS tiveram aumento real de quase 160% entre 1995 e 2009 e variaram, no mesmo período, de cerca de 4,6% para 7,5% do produto interno bruto (PIB), como consequência de uma série de fatores, como o envelhecimento da população, o aumento da expectativa de vida, o crescimento real do salário mínimo e, em alguns anos, dos próprios benefícios previdenciários superiores a esse valor. No ano de 2010, apesar de se prever crescimento significativo da economia, espera-se a continuidade dessa tendência, tendo em vista os aumentos reais do salário mínimo e dos benefícios do RGPS.

Esses dados se encontram nas tabelas a seguir e estão detalhados no Anexo II.

No âmbito da comparação internacional, o quadro não é muito diferente. Utilizando-se o mesmo estudo acima citado, de MARCELO ABI-RAMIA e CAETANO ROGÉRIO BOUERI MIRANDA, verificamos que, enquanto as despesas previdenciárias de 112 diferentes países do mundo atingem, em média, 5% do PIB, no Brasil, somando-se o RGPS aos demais regimes previdenciários do país, o gasto atinge quase 12%. Isso apesar de esses



países contarem como uma razão de dependência média de 13,05, comparada com a nossa em 9,10.

Restringindo a observação ao conjunto dos 32 países mais ricos, cujos dados foram utilizados anteriormente, vemos que, mesmo aqui, apesar de a razão de dependência alcançar, em média, 22,47, as despesas não passam, também em média, de 9,60% do PIB.

Do exposto, parece-nos que analisar a questão da previdência no Brasil sob o ângulo do déficit é um equívoco, na medida em que seu resultado é distorcido pelas variáveis estranhas ao tema. O nosso problema, efetivamente, se localiza na despesa.

3. O mito da injustiça

Um segundo mito que torna extremamente difícil a elaboração de propostas que busquem a reforma da previdência social brasileira é a ideia de que o sistema é injusto e cruel com os segurados.

Essa noção, se fosse verdadeira, criaria um paradoxo, na medida em que seria impossível explicar como um sistema com essas características seria tão custoso.

Efetivamente, o Brasil, sob qualquer parâmetro internacional, tem um regime previdenciário extremamente generoso.

A previdência social foi instituída para garantir a renda àquelas pessoas que, por algum motivo, perderam a sua capacidade laboral, de forma definitiva ou temporária. Assim, como regra geral, o benefício previdenciário deve ser deferido àqueles com idade avançada ou que se invalidaram, estão doentes ou em licença maternidade.

O nosso regime previdenciário, entretanto, é um dos últimos do mundo que ainda concede o benefício apenas por tempo de contribuição, o que permite a aposentadoria precoce e sobrecarrega o sistema.

O único mecanismo que existe para minimizar esse problema é o fator previdenciário, que busca acrescentar um redutor sobre os benefícios daqueles segurados que se aposentam precocemente.

Existe forte resistência ao mecanismo, acusado de ser extremamente cruel e de chegar a representar perda de mais de 40% do benefício da aposentadoria.

De fato, observa-se que, pelo fator previdenciário, uma segurada que se aposente aos 48 anos de idade, após 30 de contribuição, sofrerá uma perda de cerca de 43,5% do valor inicial do seu salário-de-benefício. Trata-se do ônus a ser pago por uma aposentadoria que terá que ser mantida, pela expectativa de sobrevida da segurada, por muito mais tempo do que o de sua vida laboral.

Assim mesmo, é importante observar que o efeito do fator previdenciário é mitigado por uma série de circunstâncias, entre elas a regra de o benefício nunca poder ser inferior ao salário mínimo.

Além disso, conforme se pode observar nos dados coletados no estudo comparativo já citado e que se encontram no anexo, o país paga benefícios previdenciários relativamente elevados em relação à renda *per capita*.

Não bastasse isso, o Brasil paga um dos mais amplos benefícios de pensão por morte do mundo.

O benefício que, no RGPS, é sempre integral, presume automaticamente a dependência do cônjuge, independentemente da sua situação econômica ou da idade e é pago sem qualquer tipo de carência. Conforme o Texto para Discussão nº 1.226, publicado em outubro de 2006, também pelo IPEA, denominado *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais*, de autoria do mesmo pesquisador MARCELO ABI-RAMIA CAETANO, p. 25:

Observa-se, assim, que o Brasil é o caso mais benevolente em todos os critérios de elegibilidade da pensão por morte, superior, portanto, a países conhecidos por seu

extenso Estado de bem-estar social. O único caso no quadro em que as condições são idênticas às brasileiras é a Suécia, mas há uma diferença fundamental não expressa por se tratar de um país em que pensão por morte é temporária.

Finalmente, vale observar que os benefícios previdenciários têm sempre garantido, no mínimo, a manutenção do seu valor real. Ao mesmo tempo, têm garantido o piso de um salário mínimo, cujo valor vem recebendo aumentos reais a cada ano, conforme se comentará em seguida.

Do exposto, verifica-se que, contrariamente à crença hoje disseminada, o RGPS se apresenta como um dos regimes previdenciários mais generosos do mundo.

4. O mito das perdas

Outro tema recorrente é a ideia disseminada por toda a sociedade de que os benefícios previdenciários têm sofrido perda remuneratória, em razão dos aumentos reais dados ao salário mínimo nos últimos anos.

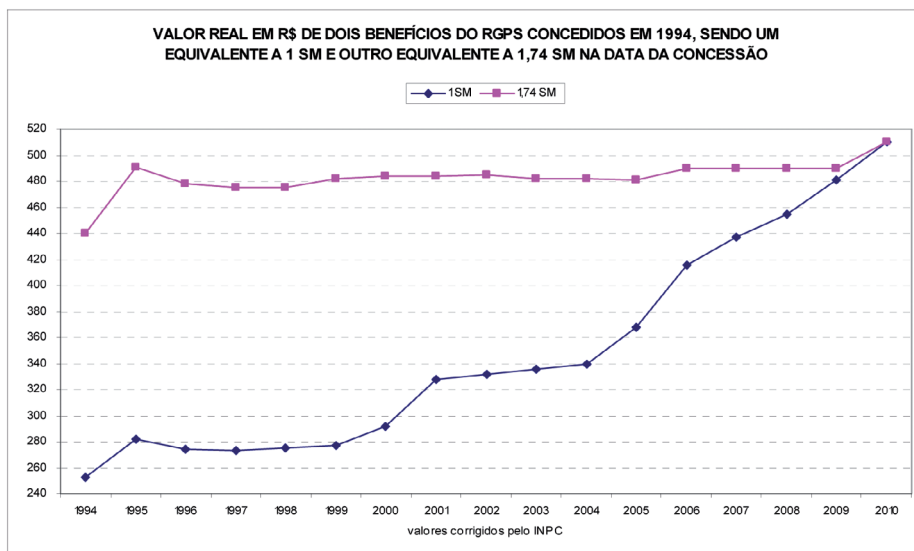
Efetivamente, o que tem ocorrido não é a perda do poder de compra dos benefícios do RGPS, mas, tão-somente, a redução do seu valor em relação ao salário mínimo, que tem tido ganhos vigorosos em seu poder de compra.

A afirmativa é plenamente demonstrada com os dados contidos na tabela abaixo:

REAJUSTES DOS BENEFÍCIOS DO RGPS			REAJUSTES DO SALÁRIO MÍNIMO			
data	reajuste	INPC	data	valor	reajuste	INPC
1/7/1994			1/7/1994	70,00		
1/5/1995	42,86%	27,85%	1/5/1995	100,00	42,86%	27,85%
1/5/1996	15,00%	18,22%	1/5/1996	112,00	12,00%	18,22%
1/6/1997	7,76%	8,32%	1/5/1997	120,00	7,14%	8,20%
1/6/1998	4,81%	4,76%	1/5/1998	130,00	8,33%	4,12%
1/6/1999	4,61%	3,19%	1/5/1999	136,00	4,62%	3,88%
1/6/2000	5,81%	5,34%	1/4/2000	151,00	11,03%	5,35%
1/6/2001	7,66%	7,73%	1/4/2001	180,00	19,21%	6,27%
1/6/2002	9,20%	9,03%	1/4/2002	200,00	11,11%	9,72%
1/6/2003	19,71%	20,45%	1/4/2003	240,00	20,00%	18,57%
1/5/2004	4,73%	4,57%	1/5/2004	260,00	8,33%	7,06%
1/5/2005	6,36%	6,61%	1/5/2005	300,00	15,38%	6,61%
1/4/2006	5,01%	3,21%	1/4/2006	350,00	16,67%	3,21%
1/4/2007	3,30%	3,30%	1/4/2007	380,00	8,57%	3,30%
1/3/2008	5,00%	4,97%	1/3/2008	415,00	9,21%	4,97%
1/2/2009	5,92%	5,92%	1/2/2009	465,00	12,05%	5,92%
1/1/2010	7,72%	3,45%	1/1/2010	510,00	9,68%	3,45%
aumento 10/94	318,41%	260,59%			628,57%	260,59%

Ou seja, enquanto o salário mínimo foi aumentado em 102,05% acima do INPC no período de 1994 a 2010, os benefícios do RGPS subiram, também, em termos reais, 16,03%. O salário mínimo, em consequência, subiu, no mesmo período, 74,13% acima dos benefícios previdenciários. Entretanto, é importante registrar, todas essas prestações não apenas mantiveram o seu valor real, como tiveram aumento acima da inflação.

Esses dados e a ilusão da perda do poder de compra dos benefícios previdenciários podem ser visualizados no gráfico abaixo:



Assim, na verdade, assistimos ao aumento real significativo de boa parte dos benefícios, cujo valor é equivalente a um salário mínimo – que representam, hoje, quase 70% do total e metade das despesas –, em um processo de forte transferência de renda para essa parcela da população, que recebe, como aposentadoria e pensão, valores muito superiores àqueles sobre os quais contribuiu.

Com a disseminação da ideia de que os aumentos dados ao salário mínimo devem ser estendidos a todos os benefícios previdenciários, essa distorção, com efeitos extremamente deletérios para as contas da previdência, está se estendendo a todos os segurados.

5. Considerações finais

Reformar a previdência nunca é tarefa fácil ou popular. As providências que, via de regra, têm que ser tomadas envolvem mexer com expectativas de longo prazo das pessoas e acabam sendo, de alguma forma, traumáticas.

É o preço que tem que ser pago para não deixar o sistema entrar em colapso, com consequências ainda mais sérias.

Em razão disso, quando mais antecipadas e suaves as reformas, menos agressivas e mais aceitáveis elas serão. Isso, no entanto implica planejamento e estudos de longo prazo.

Não é entretanto, o que vemos no Brasil, onde não apenas a situação da previdência social é extremamente grave, como as suas perspectivas são extremamente negativas.

Ao mesmo tempo, a atuação dos agentes políticos no sentido de equacionar o problema vem sendo extremamente prejudicada por uma série de ideias equivocadas largamente disseminadas na sociedade, que, sem suporte na realidade, constroem mitos em torno do tema, impedindo o debate.

Impõe-se, assim, superar esses problemas, sob o risco de adiarmos a tomada de decisões sobre a matéria, comprometendo a sanidade do gasto público e as perspectivas de crescimento do país.

ANEXO I

Dados previdenciários internacionais selecionados

Países	Razão de dependência	Gastos com previdência como % do PIB	Ap. média como % da renda per capita	Contribuintes como % da força de trabalho	Alíquota segurado	Alíquota empregador	Alíquota total	Idade mínima homem	Idade mínima mulher
Brasil	9,10	11,70	59,40	56,40	11,00	20,00	31,00		
Média	13,05	5,04	48,68	47,41	6,37	10,85	17,22	57,75	55,78
Albânia	12,60	4,60	36,40	40,70	8,00	19,10	27,10	50	50
Alemanha	27,20	12,10	62,80	87,90	9,80	9,80	19,60	60	60
Argélia	6,90	2,10	75,00	38,90	7,00	10,00	17,00		
Argentina	16,00	6,20		34,90	7,00	10,20	17,20	60	55
Armênia	17,90	3,40	18,70	66,60	3,00	-	3,00	63	59,5
Austrália	18,70	5,90	37,30	92,60	-	9,00	9,00	55	55
Áustria	24,20	14,90	69,30	86,80	10,30	12,60	22,90	60	55
Azerbaijão	10,40	3,00	51,40	52,00	2,00	27,00	29,00	57	52
Banqladesh	6,00							57	57
Belarus	20,90	10,60	31,20	97,00	1,00	10,00	11,00	60	55
Bélgica	26,70	12,90		86,20	7,50	8,90	16,40	60	60
Benin	5,10	1,30		4,80	3,60	6,40	10,00	55	55
Bolívia	7,90	4,50		10,80	10,00	1,70	11,70	65	65
Bósnia e Herzegovina	19,40	7,40		37,70					
Botsuana	5,40	2,70						65	65
Bulgária	24,30	8,90	39,30	64,00	8,10	15,00	23,10	63	58,5
Burkina Faso	5,60	0,30		3,10	5,50	5,50	11,00	50	50
Burundi	5,40	0,20	57,40	3,30	2,60	3,90	6,50	55	55
Camarões	6,80	0,10		13,70	2,80	4,20	7,00	50	50
Canadá	18,80	5,40	54,30	68,30	5,00	5,00	10,00	60	60
Cazaquistão	12,20	4,90	23,00	35,40	10,00	-	10,00	55	55
Chade	6,20	0,10		1,10	2,00	4,00	6,00	50	50
Chile	11,90	2,90	56,10	56,20	10,00	-	10,00	65	60
China	10,60	2,70		17,60	8,00	3,00	11,00	60	50
Cingapura	11,50	0,50		73,00	20,00	13,00	33,00	55	55
Colômbia	7,90	1,10	72,20	20,70	3,80	11,30	15,10	50	50
Coreia do Sul	12,50	1,30		88,70	4,50	4,50	9,00	55	55
Costa do Marfim	5,90	0,30		9,30	3,20	4,80	8,00	50	50

Países	Razão de dependência	Gastos com previdência como % do PIB	Ap. média como % da renda per capita	Contribuintes como % da força de trabalho	Alíquota segurado	Alíquota empregador	Alíquota total	Idade mínima homem	Idade mínima mulher
Costa Rica	8,70	4,20	76,10	62,50	3,50	6,25	9,75	62	60
Croácia	25,30	12,30		100,00	20,00	-	20,00	59	54
Cuba	15,00	12,60			-	14,00	14,00	60	55
Dinamarca	22,50	8,80	46,70	91,40				60	60
Egito	7,70	2,50	45,00	65,00	13,00	17,00	30,00		
El Salvador	8,80	1,30		25,10	3,30	6,80	10,10		
Equador	9,30	1,40	55,30	30,90	9,20	9,20	18,40	45	45
Eritreia	4,30	0,30							
Eslavaquia	16,50	7,40	44,50	70,90	7,00	17,00	24,00		
Eslôvênia	21,90	10,10	49,30	86,00	15,50	8,90	24,40	58	53
Espanha	23,80	10,90	54,10	91,20	4,70	23,60	28,30	60	60
Estados Unidos	18,40	7,50	33,00	92,20	6,20	6,20	12,40	62	62
Estônia	23,90	6,10	56,70	76,00	2,00	20,00	22,00	60	56,5
Etiópia	5,50	0,40			4,00	6,00	10,00	55	55
Filipinas	6,30	1,00	28,30	28,30	3,30	6,10	9,40	60	60
Finlândia	23,50	12,10	57,40	91,20	4,60	22,50	27,10	58	58
França	25,50	13,40		90,10	6,80	9,90	16,70	60	60
Gana	6,30	0,60		7,40	5,00	12,50	17,50	55	55
Geórgia	21,20	3,00	12,60	25,90	2,00	31,00	33,00	65	60
Grécia	26,60	11,90	85,60	81,90	6,70	13,30	20,00	58	55
Guatemala	8,20	0,70	27,60	16,40	1,80	3,70	5,50	60	60
Holanda	20,70	11,10	48,50	100,00	19,20	6,40	25,60	59	59
Honduras	6,70	0,60		20,60	1,00	2,00	3,00	65	60
Hungria	21,90	11,00	33,60	77,00	8,50	18,00	26,50	60	55
Ilmen	4,50	0,10		13,50	6,00	13,00	19,00		
Ilhas Maurício	9,50	4,50		60,00	3,00	6,00	9,00	60	60
Irã	6,80	1,50		35,10	7,00	20,00	27,00	60	55
Irlanda	15,90	4,60	77,90	100,00	4,00	8,50	12,50	65	65
Israel	16,30	5,90	48,10	82,00	1,20	2,80	4,00	65	60
Itália	29,70	17,60		86,00	8,90	23,80	32,70		
Japão	28,80	6,90	33,90	92,80	6,80	6,80	13,60	60	60
Jordânia	5,20	1,90		36,00	5,50	9,00	14,50	45	45
Kuwait	2,50	3,50			6,00	11,00	17,00	46	40
Letônia	24,40	8,20	47,60	60,50	9,00	24,10	33,10	60	58
Lituânia	22,60	6,20	21,30	70,70	2,50	23,60	26,10	57,5	55
Macedônia	15,80	8,70	91,60	49,00					

Países	Razão de dependência	Gastos com previdência como % do PIB	Ap. média como % da renda per capita	Contribuintes como % da força de trabalho	Alíquota segurado	Alíquota empregador	Alíquota total	Idade mínima homem	Idade mínima mulher
Madagascar	5,90	0,20	5,40	1,00	9,50	10,50	60	55	
Malásia	7,20	0,70	48,70	11,50	12,50	24,00	55	55	
Mali	5,50	0,40	2,50	3,60	5,40	9,00	53	53	
Marrocos	7,50	2,50	19,20	4,00	7,90	11,90	55	55	
Mauritânia	6,40	0,20	5,00	1,00	2,00	3,00	55	50	
México	8,20	7,80	25,10	1,10	5,20	6,30	60	60	
Mocambique	6,30	1,40	2,00						
Moldávia	14,10	8,00	3,00	29,00	-	29,00			
Mongólia	5,80	8,30							
Nicarágua	5,80	2,50	14,90	4,00	6,00	10,00	60	60	
Niger	4,10	0,10	1,30	1,60	2,40	4,00	55	55	
Nigéria	5,70	1,50	40,50	1,30	7,50	15,00			
Noruega	23,00	8,20	49,90	95,30	7,80	21,90	67	67	
Nova Zelândia	18,50	6,50	95,70				65	65	
Panamá	9,30	4,30	51,60	6,80	2,80	9,60	62	57	
Paquistão	6,60	0,90	3,50	-	5,00	5,00	55	55	
Paraguai	6,30	0,70	14,30	9,00	14,00	23,00	55	55	
Peru	8,40	2,60	20,80	8,00	-	8,00	55	50	
Polónia	18,20	13,90	61,20	68,00	16,30	32,60	65	55	
Portugal	25,10	10,00	44,60	94,70	11,00	34,80	55	55	
Quênia	5,20	6,40	18,00	18,00	5,00	10,00	50	50	
Quirquistão	9,90	6,40	45,00	44,00	8,00	33,00	62	57	
Reino Unido	24,10	10,30	96,20	11,00	12,80	23,80	65	60	
República Centro-Africana	7,60	0,30		2,00	3,00	5,00	50	45	
República do Congo	5,80	0,90	5,80	4,00	8,00	12,00	50	50	
República Dominicana	6,50	0,80	42,00	26,80	5,70	8,00	57	57	
República Tcheca	19,90	8,50	37,00	85,00	6,50	28,00	61,5	55,67	
Romênia	21,00	7,10	34,10	55,00	9,50	30,00	58	52,75	
Rússia	19,20	5,80		-	20,00	20,00	60	55	
Senegal	5,80	1,50	85,00	4,10	8,40	14,00	53	53	
Sérvia e Montenegro	20,80	10,30		11,00	11,00	22,00			

Países	Razão de dependência	Gastos com previdência como % do PIB	Ap. média como % da renda per capita	Contribuintes como % da força de trabalho	Alíquota segurado	Alíquota empregador	Alíquota total	Idade mínima homem	Idade mínima mulher
Síria	5,20	0,50			7,00	14,00	21,00		
Sri Lanka	10,40	1,80		28,80	8,00	12,00	20,00		
Suécia	26,30	11,10	78,00	87,10	7,00	11,90	18,90	61	61
Suíça	23,20	13,40	44,40	100,00	11,90	11,90	23,80	65	64
Taiquistão	6,70	3,00							
Togo	5,80	0,60	15,90	4,00	8,00	12,00	20,00	50	
Trinidad e Tobago	10,20	0,60			2,80	5,60	8,40	60	60
Tunísia	9,20	4,20	89,50	48,20	7,70	7,80	15,50	50	50
Turcomenistão	7,50	2,30			1,00	30,00	31,00	62	57
Turquia	8,30	7,10	56,00	33,20	9,00	11,00	20,00		
Ucrânia	23,00	15,40	30,90	67,50	3,00	32,30	35,30	60	55
Uganda	5,30	0,30		8,20	5,00	10,00	15,00	50	50
Uruguai	21,20	15,00	64,10	37,10	15,00	12,50	27,50	60	60
Uzbequistão	7,70	0,10			2,50	33,00	35,50	60	55
Venezuela	7,70	2,70		29,30	1,90	4,80	6,70	60	55
Vietnã	8,60	1,60		8,40	5,00	10,00	15,00		
Zâmbia	5,90	0,10		10,20	5,00	5,00	10,00	50	50

Fonte: MARCELO ABI-RAMIA e CAETANO ROGÉRIO BOUERI MIRANDA. *Comparativo Internacional para a Previdência Social*. Texto para Discussão nº 1.302, IPEA, 2007.

ANEXO II

Receitas e despesas previdenciárias selecionadas

Em R\$ 1.000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Despesas do RGPS	32.561.676	41.486.960	46.445.327	53.510.901	58.158.637	64.710.434	74.857.373	87.719.620
Receita da União	127.093.577	156.830.020	175.269.845	200.455.308	218.020.921	252.518.504	289.410.918	343.074.988
Receita COFINS/ CSLL	20.801.410	23.361.968	25.387.312	24.273.267	37.532.782	47.299.795	54.646.643	63.230.195
Receita Impostos	47.412.769	53.090.892	58.049.923	66.863.367	73.743.200	77.357.530	90.128.571	106.158.657

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Despesas do RGPS	108.477.471	122.974.221	142.483.719	161.745.496	177.696.340	195.340.668	219.906.483
Receita da União	384.477.011	450.589.981	527.324.578	584.067.471	658.884.417	754.735.517	775.406.759
Receita COFINS/ CSLL	73.183.519	96.599.567	111.480.870	115.643.598	133.738.752	160.094.753	157.532.383
Receita Impostos	113.120.197	126.135.483	151.809.483	165.843.673	195.546.271	248.659.448	235.609.120

Fonte: Estatísticas da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (disponíveis em <http://www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/index.asp>) e Estatísticas da Previdência Social (disponíveis em <http://www.previdencia.gov.br>)

SALÁRIO MÍNIMO E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

PAULO SPRINGER DE FREITAS*

Consultor Legislativo do Senado Federal.

* O autor agradece a contribuição de Luísa Cardoso Guedes de Souza e Mateus Brasileiro César Leitão, estagiários do Centro de Estudos da Consultoria do Senado, e de Rafael Silveira e Silva, da Consultoria Legislativa, pelos comentários. isentando-os dos erros remanescentes.

1. Introdução

Praticamente todos os países adotam algum tipo de salário mínimo, com o objetivo de garantir um padrão de vida minimamente aceitável para os trabalhadores, melhorar a distribuição de renda ou reduzir a pobreza. Observa-se, contudo, imensa variabilidade entre os arranjos institucionais. Há países em que o salário mínimo é estabelecido pelo governo central, em outros, pelos governos subnacionais. As regras de reajuste podem estar previstas em lei, que estabelece critérios como a inflação ou as condições do mercado de trabalho, ou serem totalmente discricionárias. O salário mínimo pode ser fixado por hora, por mês, por tarefa, ou por produto.

Talvez o mais importante, o valor do salário mínimo varia enormemente, não somente em termos absolutos – o que seria esperado, tendo em vista as diferenças nas rendas *per capita* – mas também em relação ao mercado de trabalho do país. Kristensen e Cunningham (2006), por exemplo, verificam que, na América Latina, o salário mínimo varia de 20% (Uruguai) a quase 80% (Paraguai) do salário médio do país.

No Brasil, o salário mínimo cumpre duas funções principais. Serve como piso salarial, pelo menos para os empregados no setor formal da economia, e como piso para aposentadorias e outros benefícios sociais. A Constituição Federal, em seu art. 7º, IV, estabelece que o salário mínimo deverá ser reajustado periodicamente de forma a preservar, no mínimo, seu poder de compra. Observe-se que a Constituição Federal prevê somente um reajuste mínimo, igual ao da inflação. Na prática, os reajustes têm sido bem mais elevados: entre janeiro de 2000 e julho de 2010, o aumento real do salário mínimo foi superior a 80%, o que corresponde a um reajuste anual correspondente a 6% acima da inflação.

A decisão do reajuste do mínimo vem sempre acompanhada de debates, que enfatizam o seu impacto sobre a distribuição de renda e redução da pobreza; sobre as finanças públicas, em decorrência do reajuste das aposentadorias e outros benefícios sociais vinculados ao mínimo; e sobre o mercado de trabalho. Neste texto pretendemos apresentar os principais debates sobre a relação entre salário mínimo e mercado de trabalho.

Não existe atualmente uma regra de reajuste para o salário mínimo. O Projeto de Lei (PL) nº 1, de 2007, previa que, até 2011, o salário mínimo seria reajustado com base na inflação do ano anterior, acrescido da variação real do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida dois anos antes. O Congresso Nacional ainda não finalizou a apreciação desse projeto. Não obstante, os reajustes concedidos desde então vêm obedecendo à regra ali prevista. Ademais, o PL prevê que, em 2011, o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional uma nova regra de reajuste, a vigorar entre 2012 e 2023. Portanto, é provável que o governo a tomar posse em 2011 envie nova proposta de reajuste para o salário mínimo já no primeiro ano de seu mandato.

Este estudo está dividido em três seções, além desta Introdução. A Seção II descreve os impactos do salário mínimo sobre o mercado de trabalho previstos pela teoria econômica. A Seção III apresenta alguns dados sobre o mercado de trabalho do Brasil e em outros países. A Seção IV, por fim, conclui e apresenta sugestões sobre possíveis regras de reajuste.

Como será visto, não é recomendável a elaboração de regras fixas. Periodicamente, o salário mínimo deveria ser reajustado com base nos custos e benefícios esperados para os grupos que venham a ser mais fortemente impactados, como mulheres, trabalhadores de menor instrução e residentes em regiões mais pobres.

2. O salário mínimo e a teoria econômica

A análise do impacto do salário mínimo sobre o mercado de trabalho é, em princípio, equivalente à análise do impacto de fixação de qualquer preço sobre qualquer mercado. Parte-se, assim, de um salário que equilibraria oferta e demanda por trabalho em uma economia competitiva que não está sujeita a nenhum tipo de restrição.

Se o salário mínimo for fixado em um nível abaixo do salário de equilíbrio, o salário mínimo não terá, então, qualquer influência nesta economia. Esse é um dos motivos que justificam o fato de reajustes de salário mínimo terem, em geral, um impacto negligenciável no mercado de trabalho dos países desenvolvidos⁴⁶³.

Entretanto, em países em desenvolvimento como o Brasil, o mais comum é haver parcela não desprezível da população ganhando em torno do piso salarial. Nesse caso, a teoria prevê que reajustes do salário mínimo acima do crescimento da produtividade do trabalhador têm consequências sobre o nível de emprego. Como ocorre com qualquer insumo, se seu preço sobe, o empregador tende a utilizá-lo menos. No caso do mercado de trabalho, um grau mais baixo de utilização de insumo significa aumento do desemprego⁴⁶⁴.

Nos países em desenvolvimento é comum a existência de um mercado de trabalho informal, em que nem todos os direitos dos trabalhadores (incluindo o salário mínimo) são respeitados. Um trabalhador demitido do setor formal pode ingressar no setor informal. Isso aumenta a oferta de trabalhadores informais, o que pressiona para baixo o seu preço.

Dessa forma, reajustes do salário mínimo terão efeitos diferenciados sobre o mercado de trabalho, conforme a situação do empregado:

- i) os trabalhadores que já ganhavam acima do novo piso estabelecido não são diretamente afetados⁴⁶⁵;
- ii) os trabalhadores cujo salário era inferior ao novo mínimo e que conseguiram manter seus empregos no setor formal têm um ganho de bem estar, pois passam a ter maior remuneração;
- iii) os trabalhadores cujo salário era inferior ao novo mínimo e perderam seus empregos no setor formal tornam-se desempregados ou se reempregam no setor informal.

Deve-se destacar que, devido ao item (iii), a maior oferta de trabalho faz com que o salário do setor informal tenda a se reduzir.

Tendo em vista o exposto, a teoria econômica, em sua forma mais simples, não apresenta uma resposta inequívoca para a questão se aumentos excessivos do salário mínimo⁴⁶⁶

⁴⁶³ Vide, por exemplo, Kristensen e Cunningham (2006). Isso não significa, entretanto, que o salário mínimo não possa ter influência sobre mercados específicos desses países, como o de jovens com pouca qualificação.

⁴⁶⁴ Para uma análise sobre o impacto do salário mínimo sobre o mercado de trabalho, ver Ehremberg e Smith (2006).

⁴⁶⁵ Pode haver impactos indiretos, decorrentes de uma recomposição da mão-de-obra empregada, com demissão de trabalhadores não qualificados e contratação de trabalhadores mais qualificados. Esse impacto indireto, contudo, é difícil de ser estabelecido *a priori*, pois depende do grau de substitutibilidade entre capital, trabalho qualificado e trabalho não qualificado.

⁴⁶⁶ Por aumentos excessivos do salário mínimo estamos nos referindo a aumentos acima do crescimento da produtividade do trabalhador no período.

umentam o bem estar da sociedade. Há melhora de bem estar para os trabalhadores do setor formal que se mantêm empregados e que ganhavam abaixo do novo mínimo. Há deterioração de bem estar para os trabalhadores que foram demitidos ou que tiveram que se inserir no setor informal em decorrência do aumento do mínimo. Os trabalhadores que se encontravam no setor informal também são prejudicados porque passam a sofrer a concorrência dos egressos do setor formal, o que tende a deprimir os salários.

Para saber se um reajuste de salário mínimo foi benéfico ou não para a sociedade, deve-se, em primeiro lugar, comparar o número de beneficiados com o número de prejudicados. Em segundo lugar, deve-se avaliar quão grande foram os respectivos benefícios e prejuízos. Por exemplo, para os que conseguem se manter empregados, um aumento de salário mínimo pode aumentar a renda em, digamos, R\$ 40,00 por mês. Por outro lado, pode levar outros trabalhadores ao desemprego ou à informalidade, impingindo-lhes uma perda de, digamos, R\$ 400,00 por mês.

Por fim, uma avaliação de bem-estar deve ponderar, de alguma forma, os ganhos auferidos pelos beneficiados com as perdas auferidas pelos prejudicados. Voltando ao exemplo acima, se um milhão de trabalhadores forem beneficiados (com os R\$ 40,00 mensais), isso compensaria o desemprego de, digamos, cem trabalhadores? E se o número de desempregados for de mil, dez mil, cinquenta mil ou cem mil?

Obviamente não há uma resposta inequívoca a essa pergunta, pois dependerá de como a sociedade avalia a distribuição de renda, da existência ou não de seguro desemprego, dentre outros fatores. É certo, entretanto, que, ainda que inconscientemente, toda sociedade opta por um valor de salário mínimo que não gera desemprego excessivo.

Para o Brasil, por exemplo, o valor do salário mínimo é de R\$ 510,00 em 2010. Pode-se até discutir se esse valor não poderia ser maior. Mas, talvez com exceções muito localizadas, ninguém advoga o aumento do salário mínimo para, digamos, R\$ 5.000,00. Isso porque, diante da situação econômica do País, um mínimo dessa magnitude ou teria parte significativa de seu poder de compra corroído por um processo inflacionário, ou o custo social, decorrente do desemprego gerado, não compensaria os benefícios auferidos pelos poucos empregados que conseguissem manter seus empregos.

O exemplo acima é importante para não se perder de vista que, em situações extremas, a consequência de aumentos continuados do salário mínimo acima do crescimento da produtividade do trabalho gera desemprego e não é desejado para a sociedade.

O impacto do salário mínimo sobre o desemprego depende de uma série de fatores. Do ponto de vista tecnológico, quanto mais facilmente for substituível a mão-de-obra que recebe próxima ao salário mínimo (normalmente, de menor qualificação), maior será o impacto de reajustes salariais sobre o desemprego. Há também fatores institucionais que podem influenciar o resultado final. Por exemplo, a atuação sindical pode obrigar as empresas a não demitirem os trabalhadores que seriam beneficiados pelo salário mínimo⁴⁶⁷. Por fim, o impacto dependerá também da situação da economia: um reajuste do salário mínimo deve impactar mais fortemente o mercado de trabalho quanto mais próximo o salário mínimo estiver do rendimento médio dos empregados⁴⁶⁸.

⁴⁶⁷ Dependendo da tecnologia, isso pode ter influência sobre o nível de emprego dos demais trabalhadores.

⁴⁶⁸ Para ser mais preciso, a comparação deve ser feita para aquele segmento do mercado de trabalho que é mais provável de ser afetado pelo salário mínimo, como os trabalhadores com baixa qualificação. Alguns autores (por exemplo, Maloney *et al*, 2003) também mencionam a necessidade de comparar com outros parâmetros da distribuição de rendimentos, como a variância.

A teoria convencional prevê um dilema claro entre reajuste salarial e desemprego ou inchaço do setor informal da economia. Mas outros modelos, que adotam hipóteses diferentes das empregadas pelo modelo convencional, podem chegar a conclusões diferentes. Entretanto, antes de prosseguir a discussão, é importante enfatizar que esses modelos alternativos também preveem que, em situações extremas, de fortes reajustes do salário mínimo, há prejuízos em termos de desemprego e/ou inchaço do setor informal.

Uma hipótese presente nos modelos tradicionais que merece ser discutida é que o setor informal pode pagar qualquer salário, abaixo ou acima do mínimo. Em verdade, o setor informal é um conjunto de diferentes formas de inserção no mercado de trabalho, compreendendo trabalhadores sem carteira, trabalhadores por conta própria, empregados não remunerados, etc. Apesar de concentrar as ocupações associadas à menor produtividade da economia, observa-se uma grande variedade dentro do setor informal no que diz respeito à tecnologia, às relações de trabalho, à interação com o mercado formal e, conseqüentemente, à remuneração.

Diante da grande diversidade do setor informal, pode-se observar desde aquelas empresas que não garantem qualquer direito trabalhista, até aquelas que cumprem com alguns direitos (dentro dos quais se inclui o salário mínimo), mas deixam de cumprir com algumas obrigações, sobretudo as relacionadas com tributações e encargos sobre a folha de pagamentos. Pode-se justificar o fato de empresas do setor informal pagarem o salário mínimo por quatro motivos principais:

i) resultado das forças de mercado. Economistas mais céticos tendem a não aceitar essa explicação por acreditarem que, diante do excesso de mão-de-obra pouco qualificada no Brasil (ou nos países emergentes, em geral) e de seu baixo poder de barganha, os patrões se recusariam a pagar o mínimo, exceto se forçados a fazê-lo. Trata-se, como dissemos, de uma visão cética. Basta observar que o salário médio dos empregados homens que não possuem carteira de trabalho assinada é maior que o salário mínimo, mesmo não havendo obrigação dos patrões em remunerá-los dessa forma. No caso das mulheres, apesar de o salário médio ser inferior ao mínimo, observa-se uma proporção razoável que também ganha acima do mínimo;

ii) coerção da legislação trabalhista. Os trabalhadores do setor informal também são protegidos pela legislação trabalhista. Assim, uma empresa do setor informal pode decidir remunerar seus funcionários obedecendo à legislação do salário mínimo (mas sem pagar outros encargos ou contribuições) acreditando que, dessa forma, seus empregados não os processariam. É um comportamento racional, se considerarmos que a probabilidade de um empregado entrar com uma ação contra uma empresa é substancialmente menor se a firma deixa de pagar algum encargo social do que se remunerar abaixo do mínimo;

iii) o salário mínimo serviria como referência para toda a economia. É o que alguns autores (vide Neri *et al* (data)) denominam de efeito farol. Não há exatamente uma explicação teórica justificando a existência desse efeito. O que existem são evidências empíricas mostrando que há uma concentração grande de empregados (no setor formal e informal) ganhando exatamente o mínimo. Assim, o valor do mínimo serviria como referência para as negociações salariais. Uma possível explicação para o efeito farol seria a ausência de informação completa no mercado de trabalho. Nem firmas nem trabalhadores sabem exatamente o valor que

as demais empresas estão aceitando pagar, nem tampouco o valor pelo qual os demais trabalhadores estão aceitando trabalhar. O mínimo teria então a função de orientar firmas e empregados na negociação salarial. A sinalização oferecida pelo salário mínimo vai além do efeito farol. De acordo com os autores, há ainda o chamado efeito numerário, segundo o qual alguns salários são fixados como múltiplos “redondos” do salário mínimo (duas vezes, três vezes, ou metade);

iv) o quarto motivo, em verdade, está fortemente ligado ao primeiro. Boeri *et al* (2010) mostram que o setor informal tende a acompanhar os reajustes do salário mínimo porque há uma recomposição da mão-de-obra empregada. Quando o salário mínimo é reajustado acima do crescimento da produtividade, o setor informal passa a absorver uma mão-de-obra mais qualificada (o que implica mais produtiva), fazendo com que os salários aumentem naquele setor.

Independentemente do motivo, se o salário mínimo for um preço importante do setor informal, as conclusões extraídas a partir do modelo tradicional devem ser alteradas. Assim como ocorre com o setor formal, um aumento do salário mínimo irá beneficiar os empregados sem carteira que conseguem ter reajuste salarial e manter seus empregos, e prejudicar aqueles que são demitidos ou forçados a encontrar outro emprego, provavelmente também dentro do setor informal, mas com menor remuneração. Não se pode descartar aqui a possibilidade de aumentos de salário mínimo provocarem aumento na taxa de desemprego. Assim como discutido anteriormente, a avaliação sobre a conveniência de se conceder um reajuste excessivo do salário mínimo deve envolver a comparação entre a quantidade de empregados que são beneficiados com o reajuste, e o respectivo valor do benefício, com o número de pessoas que são prejudicadas, juntamente com as respectivas perdas.

Na próxima seção apresentaremos alguns dados sobre o mercado de trabalho no Brasil e na América Latina.

3. O salário mínimo no Brasil e em outros países

3.1. Efetividade do salário mínimo

Na seção anterior, vimos que reajustes do salário mínimo podem levar a uma deterioração do nível de bem-estar social se houver um número significativo de trabalhadores deslocados do setor formal para o desemprego ou para o setor informal. Dessa forma, a teoria não é capaz de dizer se reajustes do salário mínimo são capazes ou não de aumentar o nível de bem-estar. A resposta dependerá de cada país e, portanto, requer uma análise dos dados.

Kristensen e Cunningham (2006), com base em pesquisas de outros autores, destacam que o impacto do salário mínimo nos países da OCDE⁴⁶⁹ é negligenciável. Isso decorre do fato de o salário mínimo ser muito baixo em relação à média salarial daqueles países. Somente grupos específicos, como jovens, são mais fortemente afetados pela política de salário mínimo.

⁴⁶⁹ A Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) é uma composta por 35 países membros, sendo a maioria de países desenvolvidos. Talvez com exceção da Turquia e México, mesmo os países emergentes que fazem parte da organização (como Coreia do Sul, Chile, Portugal, Grécia e Israel) possuem, em média, indicadores socioeconômicos melhores que dos demais países emergentes.

Os autores também fizeram um extenso trabalho comparando o salário mínimo em diferentes países da América Latina e concluíram que existe uma diversidade enorme entre eles. De acordo com informações entre 1997 e 2001, o salário mínimo variava entre US\$ 45,00 no Uruguai a US\$ 546,00 no Paraguai, em que o dólar é medido em paridade de poder de compra, ou seja, considerando o custo de vida de cada país. Dos 19 países analisados, o Brasil se situava na 9ª posição, com um salário mínimo de US\$ 205,00.

Da informação acima, pode-se concluir que não existe uma relação direta entre salário mínimo e pobreza. O Uruguai é um dos países com melhor qualidade de vida da América Latina e, ainda assim, é o que apresenta o salário mínimo mais baixo. O mais relevante, entretanto, é que a comparação do valor dos salários mínimos entre países, apesar de satisfazer a curiosidade das pessoas, não é o instrumento adequado para avaliar o seu impacto no mercado de trabalho. Isso porque países com maior produtividade apresentam maiores salários e, por isso, podem estabelecer um piso salarial mais alto. Portanto, o relevante é comparar o salário mínimo com o salário médio (ou com o salário mediano) da população.

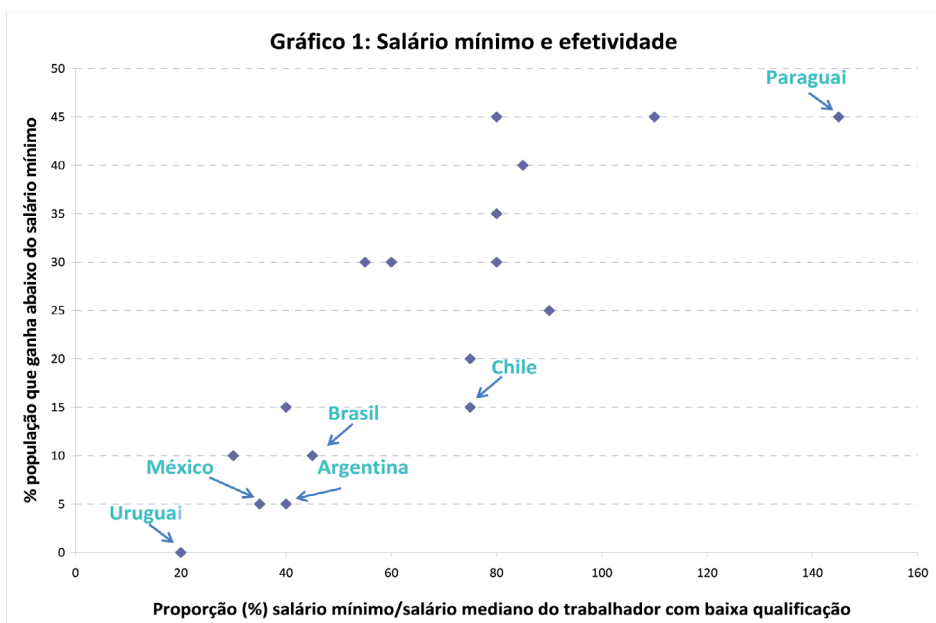
Para se ter uma melhor dimensão da importância do salário mínimo para uma economia, o ideal é comparar o piso salarial com o rendimento médio da população que, em princípio, deve ser mais fortemente afetada por esse piso. Kristensen e Cunningham (2006) escolheram o grau de instrução como o principal determinante se um indivíduo será ou não afetado pela política de salário mínimo⁴⁷⁰. O gráfico a seguir mostra o percentual do salário mínimo em relação ao salário mediano dos trabalhadores com baixa qualificação e a proporção dos trabalhadores que ganham abaixo do salário mínimo para os 19 países pesquisados pelos autores.

O Gráfico 1 mostra claramente que nos países em que o salário mínimo corresponde a uma proporção elevada do salário mediano do trabalhador com baixa qualificação, há maior proporção da população ganhando abaixo do salário mínimo. Mais especificamente, no Paraguai, em 2000, o salário mínimo era cerca de 40% maior que o salário mediano de um trabalhador com baixa qualificação (definido, pelos autores, como aqueles que não possuíam o ensino primário completo), e cerca de 45% dos trabalhadores ganhavam abaixo do salário mínimo. No Uruguai, onde o salário mínimo é muito baixo em relação ao salário mediano, praticamente todos recebem acima do mínimo.

Do Gráfico 1 pode-se concluir que o salário mínimo possui uma capacidade limitada em alterar a estrutura salarial de uma sociedade. Se for fixado em valor muito elevado em relação à produtividade da economia (e, conseqüentemente, dos salários), o resultado mais provável será ter uma parcela maior da população ganhando abaixo do piso estabelecido em lei.

O Gráfico 1 também nos ajuda a melhor enxergar melhor duas forças conflitantes que devem ser levadas em consideração quando se estabelece o salário mínimo. Por um lado, considerações de justiça social, equidade e redução da pobreza atuam no sentido de pressionar o salário mínimo para cima. Por outro, considerações relativas à produtividade, competitividade e criação de empregos pressionam o salário mínimo para baixo.

⁴⁷⁰ Outras variáveis como gênero, raça e região também são importantes para determinar o salário de um indivíduo e, conseqüentemente, a probabilidade de ele vir a ser mais fortemente afetado pela política de salário mínimo. Para o Brasil, pelo menos, há evidências (vide, por exemplo, Barros, 1996) que mostram que, embora esses fatores também sejam relevantes para explicar o diferencial de salários, o principal determinante da distribuição de renda é o grau de instrução.



Obs.: Dados extraídos a partir das Figuras 1 e 3 de Kristensen e Cunningham (2006), com os valores arredondados para os múltiplos de 5 mais próximos.

Rutkowski (2003) enfatiza essas duas forças antagônicas e chama a atenção para o fato de que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) recomenda que o salário mínimo seja fixado de forma a equilibrá-las⁴⁷¹. No exemplo latino-americano, pouco adianta fixar um salário mínimo muito alto, como no Paraguai, pois parcela expressiva da população receberá abaixo do piso salarial. No outro extremo, quase todos os uruguaios recebem acima do salário mínimo, mas seu valor é irrisório em comparação ao salário médio da mão-de-obra. Na prática, seria como se não houvesse salário mínimo no país.

No próximo item, discutiremos uma característica importante do mercado de trabalho latino-americano, qual seja, que o salário mínimo também afeta a distribuição de rendimentos do setor informal.

3.2. Salário mínimo, informalidade e pobreza

Apesar da falta de robustez das evidências descrevendo impacto do salário mínimo sobre o setor informal (Menezes-Filho e Rodrigues, 2009), o simples fato de alguns dados mostrarem que o salário mínimo é importante para fixar os rendimentos do setor informal já é surpreendente. Na Seção II oferecemos algumas explicações para isso: forças de mercado, coercibilidade da legislação, efeito farol e alteração na composição da força de trabalho.

⁴⁷¹ Para o autor, um nível moderado para o salário mínimo seria correspondente entre 20% e 29% do salário médio de toda a economia (e não somente dos trabalhadores com baixa qualificação). Voltando aos dados de Kristensen e Cunningham (2006), o salário mínimo correspondia a menos de 20% do salário médio do Uruguai, a cerca de 25% do salário médio no Brasil, Argentina e México, e a mais de 70% do salário médio paraguaio.

Para o Brasil, Neri *et al* (2001), utilizando dados de 1996, concluem que 20% dos empregados do setor informal ganham exatamente o mínimo ou múltiplos do mínimo. Esse percentual era maior do que a proporção encontrada para trabalhadores com carteira assinada (14%) e funcionários públicos (10%).

Em outro trabalho, Neri *et al* (1999) observaram que há importante dispersão geográfica na efetividade do salário mínimo, mensurada como a proporção de trabalhadores que ganham exatamente o mínimo ou múltiplos inteiros. De acordo com esse critério, com base nos dados da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílios (PNAD), do IBGE, no setor formal, a efetividade do salário mínimo era de 12% nas regiões Sul e Sudeste, de 24% no Nordeste e de 21% nas regiões Norte e Centro-Oeste. Para os empregados informais, a efetividade era de 21% no Sul e Sudeste, de 17% no Nordeste e de 32% no Norte e Centro-Oeste. Com base nesses resultados, Neri *et al* (1999) recomendam a regionalização do salário mínimo, para que ele seja mais compatível com as idiosincrasias do mercado de trabalho de cada região. Rutkowsky (2003) também defende a ideia de um salário mínimo regionalizado.

Maloney *et al* (2003) também encontraram um impacto mais forte do salário mínimo sobre o setor informal do que sobre o setor formal, não somente no Brasil, mas também no México, Argentina e Uruguai.

Kristensen e Cunningham (2006) estendem o trabalho de Maloney *et al* de 8 para 19 países da América Latina, e chegam a conclusões parecidas. Em 14 dos 19 países pesquisados, os autores encontraram evidências de que o salário mínimo influencia a distribuição do setor informal.

Sobre a relação entre salário mínimo e pobreza, os resultados são, em geral, controversos. Para Menezes-Filho e Rodrigues (2009), a queda no salário mínimo real entre 1981 e 1988 no Brasil contribuiu para explicar o aumento substancial da desigualdade salarial observada no período, principalmente para as mulheres.

Neri *et al* (2001) fizeram um exercício de simulação para ver o impacto sobre a redução da pobreza decorrente de um reajuste de 42,86% do salário mínimo, equivalente ao concedido em maio de 1995. Se esse reajuste não gerasse nem desemprego e nem inflação – hipóteses certamente muito simplificadoras – os autores concluíram que o número de pobres no País poderia cair em até 6%.

Por outro lado, de acordo com a revisão de literatura em Maloney *et al* (2003), alguns autores encontraram evidências de que aumentos do salário mínimo reduzem a pobreza, mas somente em períodos de recomposição do salário mínimo ou em períodos de recessão. Outros encontram resultados mais permanentes sobre a pobreza, mas reconhecem haver um efeito negativo sobre o nível de emprego.

Os autores também encontraram evidências de que as famílias mais pobres são beneficiadas no curto prazo porque as firmas são obrigadas a pagar os salários mais elevados. Mas, no médio e longo prazos, as firmas substituem essa mão-de-obra mais cara por outra de maior qualificação ou por capital, prejudicando as famílias mais pobres.

Os autores também concluem, ao sintetizar as evidências encontradas na literatura para a América Latina, que aumentos do salário mínimo impactam o mercado de trabalho da forma esperada pela teoria econômica, aumentando os salários e o desemprego. Para a Colômbia, os autores estimaram que um reajuste de 10% no salário mínimo provocaria uma redução de 1,5% no nível de emprego.

Maloney *et al* também mostraram que não necessariamente o salário mínimo afeta mais fortemente os trabalhadores menos qualificados. Isso ocorre somente em países onde o salário mínimo é baixo em relação ao salário médio, como no Brasil e México. No caso do Paraguai e Equador, onde o salário mínimo é mais alto como proporção dos rendimentos médios do trabalhador, o grupo mais afetado são os trabalhadores mais qualificados.

Por fim, quando se analisa a relação entre salário mínimo e pobreza, deve-se ter em mente que não necessariamente aqueles afetados pelo salário mínimo fazem parte da camada mais pobre da população. Em nenhum país latino americano a coercibilidade do salário mínimo é completa. Mesmo no Uruguai há uma pequena fração (inferior a 5%) de trabalhadores do setor formal que recebem abaixo do mínimo e, portanto, não são diretamente afetados pelo piso salarial. Outros motivos que explicam porque o salário mínimo pode não ser um instrumento eficaz para combater a pobreza é a forte presença de trabalhadores por conta-própria e de famílias em que ninguém trabalha e cujos membros vivem exclusivamente de transferências, de particulares (parentes, ONGs, instituições filantrópicas em geral) ou do Estado.

3.3. Dados recentes do mercado de trabalho brasileiro

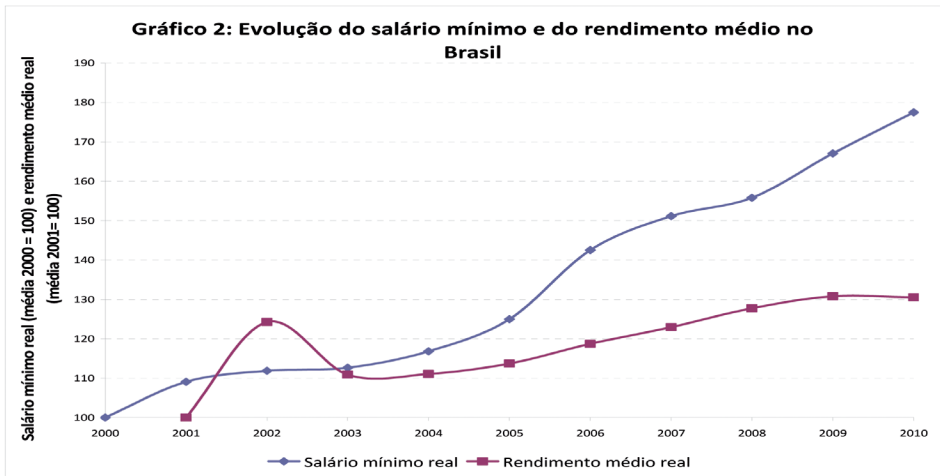
O Gráfico 2 mostra a evolução do salário mínimo e do rendimento médio real nos últimos dez anos. Os valores do salário mínimo foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e normalizados para que o salário real médio de 2000 fosse equivalente a 100. A série de rendimento médio real foi obtida diretamente do Banco Central, com dados disponíveis de setembro de 2001 a julho de 2010.

Como pode ser visto, entre 2000 e 2010 o salário mínimo real, ou seja, já descontado da inflação, teve um aumento acumulado de quase 80%, o que corresponde a quase 6% anuais! Já o salário médio real subiu bem menos, cerca de 30% no período, ou 3% a.a. Dessa forma, o salário mínimo passou a representar parcela mais significativa da remuneração média do brasileiro. Isso também pode ser visto na Tabela 1, que mostra a evolução recente do salário médio habitualmente recebido por gênero, região e grau de instrução para o período de 2008 a 2010⁴⁷².

Os totais da Tabela 1 referem-se à soma dos empregados (com e sem carteira, trabalhando em firmas ou domésticos) com os trabalhadores por conta-própria de cada categoria (gênero, grau de instrução e região). Entretanto, com o intuito de simplificar a tabela e tendo em vista os objetivos deste estudo, omitimos os resultados para os trabalhadores por conta própria. Também não apresentamos os resultados para os homens que prestam serviços domésticos porque esse grupo representa fração insignificante (em torno de 1%) do total. Cabe esclarecer, por fim, que o grupo “com carteira” inclui os servidores públicos estatutários.

As primeiras colunas da Tabela 1 mostram os salários médios por posição na ocupação/ grau de instrução/gênero e região. Acompanhando os resultados da literatura, verifica-se que os trabalhadores com carteira, com maior instrução, os homens e os que residem no Centro-Sul recebem maior remuneração. As últimas colunas nos mostram a relação entre o salário mínimo e o respectivo salário médio. Observa-se que os aumentos do salário mínimo acima da média salarial (o que implica aumentos do salário mínimo

⁴⁷² Os valores apresentados na Tabelas 1 foram obtidos a partir de microdados, que a página do IBGE somente disponibiliza para o período após 2008.



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (salário mínimo) e IBGE (INPC), dados manipulados pelo autor.

acima do crescimento médio da produtividade) ao longo dos últimos dez anos fizeram com que a proporção entre o piso salarial e o salário médio passasse a se situar em patamares bastante elevados, especialmente para os grupos que ganham menos. Por exemplo, em junho de 2010, o salário mínimo era 55% maior que o salário médio das domésticas sem carteira de trabalho assinada e residentes em Salvador ou Recife. De forma geral, o salário mínimo representa parcela elevada (superior a 50%) e crescente para os trabalhadores com menor instrução, bem acima dos valores encontrados por Kristensen e Cunningham (2006) para o início da década para o Brasil.

Espera-se que os grupos mais afetados pelo salário mínimo sejam os mais fortemente beneficiados – no que diz respeito aos salários – da política de aumentos do salário mínimo acima do crescimento do PIB. A Tabela 1 mostra algumas evidências nesse sentido.

No Nordeste, o ganho salarial dos trabalhadores com baixa instrução, seja com ou sem carteira, foi mais alto do que o dos trabalhadores com maior instrução. É claro que, diante dos poucos anos da série e do grau de agregação de dados, temos de ter muita cautela para extrair conclusões. Ainda assim, esse resultado é consistente com o fato de o salário mínimo influenciar mais fortemente os trabalhadores com menor qualificação. Quando o Estado garante um reajuste mínimo para essa categoria, o salário relativo desse grupo pode aumentar (a contrapartida desse benefício é o resultado sobre o nível de emprego, que será discutido adiante). No Centro-Sul, o salário dos trabalhadores com baixa qualificação e sem carteira subiu mais fortemente do que sua contraparte com carteira. Esse resultado é consistente com a conclusão de Neri *et al* (1999), de que o impacto do salário mínimo é maior sobre o setor informal do que sobre o setor formal.

Também consistente com a hipótese de que os fortes aumentos do salário mínimo beneficiam os grupos que auferem menor renda, verifica-se que os nordestinos (homens e mulheres) de baixa qualificação tiveram ganhos salariais mais fortes que as respectivas contrapartes centro-sulistas.

Tabela 1: Salários por posição na ocupação, região, gênero e grau de qualificação – 2008 e 2010 (meses de junho)

	Salário médio (em R\$)				Variação (em %)				Salário mínimo como proporção do salário médio (em %)										
	Baixa instrução		Alta instrução		Baixa instrução		Alta instrução		Baixa instrução		Alta instrução								
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010							
Brasil	Total	682	715	780	1323	1437	1543	8,0	9,2	17,9	8,7	7,4	16,7	62,7	65,1	65,4	31,4	32,4	33,0
	Homens	740	800	860	1402	1513	1615	8,0	7,6	16,3	7,9	6,8	15,2	56,1	58,1	59,3	29,6	30,7	31,6
	Mulheres	527	586	631	972	1048	1160	11,3	7,6	19,8	7,8	10,7	19,3	78,8	79,3	80,8	42,7	44,4	44,0
	Total	423	468	519	994	1085	1170	10,7	10,8	22,6	9,2	7,8	17,7	98,1	99,3	98,3	41,7	42,8	43,6
	Homens	532	575	652	1182	1273	1371	8,2	13,4	22,7	7,6	7,7	16,0	78,1	80,9	78,2	35,1	36,5	37,2
	Mulheres	405	450	478	713	796	888	11,1	6,1	17,8	11,7	11,6	24,7	102,4	103,2	106,8	58,2	58,4	57,4
Recife e Salvador	Total	347	399	431	381	428	469	15,0	8,0	24,2	12,3	9,6	23,1	119,6	116,6	118,4	109,0	108,7	108,8
	Homens	581	658	695	1127	1183	1306	13,3	5,6	19,6	5,0	10,4	15,9	71,4	70,6	73,4	36,8	39,3	39,0
	Mulheres	322	373	408	771	813	934	15,7	9,4	26,5	5,4	14,8	21,0	128,7	124,7	125,0	53,8	57,2	54,6
São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre	Total	457	525	592	1016	1028	1179	14,9	12,9	29,7	1,2	14,7	16,1	90,9	88,6	86,1	40,9	45,2	43,3
	Homens	322	372	386	549	608	656	15,6	3,7	19,9	10,7	8,0	19,5	128,9	124,9	132,1	75,5	76,5	77,7
	Mulheres	434	484	527	428	482	529	11,6	8,7	21,3	12,6	9,8	23,7	95,6	96,0	96,9	97,0	96,5	96,4
	Total	764	804	844	1416	1546	1657	7,2	8,7	17,6	9,2	7,2	17,0	57,8	60,4	60,4	29,3	30,1	30,8
	Homens	779	834	891	1462	1610	1715	7,0	8,1	16,6	8,6	6,5	15,7	53,3	55,8	56,6	28,0	28,9	29,7
	Mulheres	881	639	688	1042	1120	1274	9,9	7,7	18,3	7,5	13,8	22,3	71,4	72,8	74,1	39,8	41,5	40,0
	Total	441	486	543	1050	1149	1202	10,1	11,7	23,0	9,5	4,6	14,5	94,1	95,8	94,0	39,5	40,5	42,4
	Homens	543	582	663	1125	1336	1428	7,2	13,9	22,1	9,1	6,9	16,5	76,4	79,9	76,9	33,9	34,8	35,7
	Mulheres	423	471	502	766	845	962	11,3	6,7	18,7	10,4	13,8	25,6	98,0	98,7	101,5	54,2	55,0	53,0
	Total	525	575	624	574	597	679	9,6	8,5	18,9	4,1	13,8	18,4	79,0	80,8	81,7	72,3	77,9	75,1
	Homens	376	429	468	417	471	511	14,3	9,0	24,5	13,1	8,3	22,5	110,5	108,3	109,1	99,6	98,6	99,9

Obs.: Foram considerados como de baixa instrução os trabalhadores com ensino fundamental incompleto.

A Tabela 2 mostra a distribuição por categorias de posição na ocupação por grau de instrução, gênero e região. Seguindo os resultados encontrados na literatura, a proporção de trabalhadores com carteira é maior para homens, trabalhadores com maior instrução e residentes no Centro-Sul. Em junho de 2008, por exemplo, somente 14,7% das mulheres com pouca instrução residentes nas regiões metropolitanas de Recife e Salvador possuíam carteira de trabalho (27,5% se somarmos as empregadas domésticas com carteira de trabalho assinada). No outro extremo, 67,5% dos homens com alta instrução e residentes no Centro-Sul tinham emprego com carteira.

Como pode ser visto, houve discreto aumento no grau de formalização de homens com baixo grau de instrução: a proporção de homens com carteira aumentou de 44,8% para 45,6% entre junho de 2008 e junho de 2010. Para as mulheres com baixa instrução, a

Tabela 2: Distribuição dos ocupados entre as posições na ocupação por grau de instrução, gênero e região

			Distribuição					
			Baixa instrução			Alta Instrução		
			2008	2009	2010	2008	2009	2010
Brasil	Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Homens	com carteira	44,8	45,7	45,6	67,1	68,0	70,3
		sem carteira	18,8	18,4	18,6	15,2	14,1	13,1
	Mulheres	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		com carteira	23,5	22,7	23,3	59,6	61,1	62,0
		sem carteira	10,0	10,6	9,0	15,9	14,3	14,1
doméstico com carteira		15,0	15,7	15,7	3,8	3,8	3,4	
	doméstico sem carteira	28,2	27,0	27,7	5,5	5,7	5,5	
Recife e Salvador	Total		100	100	100	100	100	100
	Homens	com carteira	38,2	37,0	37,2	65,8	68,0	70,9
		sem carteira	19,4	18,5	19,4	14,2	12,6	11,6
	Mulheres	Total	100	100	100	100	100	100
		com carteira	14,7	12,5	16,1	53,5	57,3	58,0
		sem carteira	8,1	9,6	8,3	17,3	13,6	14,1
doméstico com carteira		12,8	15,0	13,2	4,0	4,3	3,3	
	doméstico sem carteira	33,0	28,6	31,9	6,7	7,3	6,6	
São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre	Total		100	100	100	100	100	100
	Homens	com carteira	46,8	48,4	48,2	67,5	68,1	70,1
		sem carteira	18,6	18,3	18,3	15,5	14,6	13,6
	Mulheres	Total	100	100	100	100	100	100
		com carteira	26,0	25,7	25,4	61,3	62,2	63,3
		sem carteira	10,5	10,9	9,2	15,5	14,6	14,2
doméstico com carteira		15,7	15,9	16,4	3,7	3,7	3,4	
	doméstico sem carteira	26,8	26,6	26,5	5,2	5,2	5,1	

proporção de com carteira ficou praticamente estável, caindo 0,2 ponto percentual (p.p.) no período. Se incluirmos as domésticas, houve um aumento de 0,5 p.p. Simetricamente, houve queda de 1 p.p. na proporção de trabalhadoras sem carteira (1,5 p.p. se incluirmos as domésticas).

Uma análise preliminar sugeriria que os fortes aumentos do salário mínimo não tiveram o esperado impacto (negativo) sobre o grau de formalização dos trabalhadores com pouca qualificação. Entretanto, ao examinarmos o que vem ocorrendo com os trabalhadores qualificados, podemos concluir que, sim, o aumento do salário mínimo pode estar prejudicando a formalização dos trabalhadores não qualificados: enquanto o grau de formalização dos homens mais instruídos aumentou 3,2 p.p. no período, o aumento para os de baixa instrução foi de apenas 0,8 p.p. O exemplo mais contundente é o de homens no Nordeste: a proporção de empregados com carteira aumentou em 5,1 p.p. para os trabalhadores com maior instrução no período 2008/2010 e caiu 1 p.p. para os menos qualificados. Similarmente, a proporção de mulheres nordestinas sem carteira caiu 3,2 p.p. para aquelas com maior qualificação, mas aumentou em 0,2 p.p. para aquelas com menos anos de estudo.

Novamente, é necessário ter cautela ao se analisar os dados. Outras explicações plausíveis podem explicar a menor tendência à formalização dos trabalhadores menos qualificados no período. Por exemplo, é possível que o crescimento do período tenha sido acompanhado de uma tecnologia que emprega proporcionalmente mais trabalhadores qualificados. O importante é que os dados não descartam a possibilidade de os fortes aumentos do salário mínimo estarem prejudicando a formalização dos trabalhadores com menor qualificação. A Tabela 3 corrobora essa conclusão.

Como pode ser visto, em todos os casos, o aumento na proporção de ocupados foi maior para os trabalhadores mais instruídos do que para os de baixa instrução. No caso dos homens, tanto no Nordeste quanto no Centro-Sul, a taxa de ocupação caiu para os trabalhadores de baixa qualificação, enquanto aumentava para os mais instruídos.

A Tabela 4 mostra a proporção de ocupados (independentemente da posição na ocupação) que recebiam menos que um salário mínimo, por gênero e região.

Como era de se esperar, com base na literatura sobre o assunto, a proporção de ocupados ganhando abaixo de um salário mínimo é maior entre as mulheres, entre os trabalhadores com menor instrução, e entre os que residem no Nordeste.

Até certo ponto, e de forma surpreendente, ao compararmos os resultados de 2008 com os de 2010, verificamos que, a despeito do forte aumento do salário mínimo no período (14% em termos reais), a proporção daqueles que ganham abaixo do mínimo caiu. Isso mostra que o mercado de trabalho foi, no que diz respeito ao rendimento⁴⁷³, capaz de absorver os aumentos salariais do período. Ainda assim, a proporção dos que ganham abaixo do mínimo está bem acima dos 10% encontrados por Kristensen e Cunningham (2006) para o início da década. Destaca-se também que em 2009, ano em que a economia brasileira ficou estagnada, houve forte aumento da proporção de ocupados ganhando abaixo do mínimo. Para alguns grupos específicos, como mulheres com baixa instrução no Nordeste, o percentual atingiu nada menos que 82%!

⁴⁷³ Conforme já discutido, há evidências de que o aumento do salário mínimo trouxe impactos negativos sobre o nível de emprego ou de formalização do mercado de trabalho.

Tabela 3: Proporção de ocupados por gênero, grau de instrução e região

			2008	2009	2010	
Brasil	Total		61,9	60,9	62,2	
	Homens	menos de sete anos de estudo	45,4	43,6	44,1	
		mais de sete anos de estudo	73,7	72,7	73,8	
	Mulheres	Total		43,0	42,8	44,1
		menos de sete anos de estudo	25,9	25,1	25,4	
		mais de sete anos de estudo	55,4	54,7	56,0	
Total		56,2	56,2	58,0		
Recife e Salvador	Homens	menos de sete anos de estudo	41,1	40,8	40,2	
		mais de sete anos de estudo	67,3	67,1	69,8	
	Mulheres	Total		41,0	40,8	43,6
		menos de sete anos de estudo	22,2	22,4	22,6	
		mais de sete anos de estudo	48,2	47,0	50,3	
		Total		63,8	62,4	63,6
São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre	Homens	menos de sete anos de estudo	46,8	44,6	45,4	
		mais de sete anos de estudo	75,8	74,5	75,1	
	Mulheres	Total		45,0	44,8	45,6
		menos de sete anos de estudo	27,2	26,0	26,3	
		mais de sete anos de estudo	57,9	57,3	58,0	

4. Considerações finais e recomendações

Nos últimos dez anos houve significativo aumento do salário mínimo no Brasil, que cresceu não somente acima da inflação, como também acima da produtividade da economia. Essa decisão de política econômica pode ter importantes impactos no mercado de trabalho. Por um lado, pode implicar maiores salários para aqueles que se mantêm ocupados. Por outro, o aumento de custos pode aumentar a taxa de desemprego.

A recomendação da literatura é que o salário mínimo deve ser fixado levando em consideração os benefícios e os custos. Ainda que se admita que há algum espaço para que o salário mínimo contribua para garantir um padrão mínimo de vida para os trabalhadores, reduzindo a pobreza e melhorando a distribuição de renda, a capacidade de que isso efetivamente ocorra está limitada pelas próprias condições do mercado de trabalho que, em última instância, depende da evolução da produtividade da economia.

Com os aumentos ocorridos nos últimos anos, o salário mínimo passou a representar parte significativa do salário médio do trabalhador brasileiro, notadamente dos que possuem menor grau de instrução, das mulheres e dos nordestinos. A contrapartida desse resultado é que os reajustes do salário mínimo podem estar dificultando uma maior formalização de grupos mais vulneráveis, como o de trabalhadores com baixo grau de instrução. Os altos reajustes do mínimo são também uma explicação plausível para o crescimento mais lento do número de ocupados com baixa qualificação comparativamente ao observado para os trabalhadores mais instruídos.

Tabela 4: Proporção de ocupados recebendo menos do que um salário mínimo por mês em junho dos respectivos anos, por gênero, grau de instrução e região

			2008 (R\$415,00)	2009 (R\$468,00)	2010 (R\$510,00)
Brasil	Total		10,0	16,7	8,6
	Homens	menos de sete anos de estudo	18,6	27,8	17,7
		mais de sete anos de estudo	6,2	12,1	5,1
	Total		20,0	32,4	18,6
	Mulheres	menos de sete anos de estudo	37,5	58,3	37,1
		mais de sete anos de estudo	14,1	24,4	13,2
Recife e Salvador	Total		19,3	34,2	16,8
	Homens	menos de sete anos de estudo	36,3	55,3	35,8
		mais de sete anos de estudo	11,7	25,0	9,5
	Total		30,8	52,1	28,5
	Mulheres	menos de sete anos de estudo	55,0	82,3	54,2
		mais de sete anos de estudo	22,8	42,0	21,3
São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre	Total		7,3	11,6	6,1
	Homens	menos de sete anos de estudo	13,4	19,4	12,2
		mais de sete anos de estudo	4,6	8,5	3,8
	Total		16,9	26,9	15,5
	Mulheres	menos de sete anos de estudo	32,7	51,1	32,0
		mais de sete anos de estudo	11,5	19,6	10,7

O Projeto de Lei (PL) nº 1, de 2007, de autoria do Poder Executivo, prevê que, até 2011, o reajuste do salário mínimo deveria ter por base a inflação observada no ano anterior e a variação do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida dois anos antes. Desde então, o salário mínimo vem sendo reajustado com base nessas regras, apesar de o Congresso Nacional não ter ainda deliberado sobre a matéria. É importante realçar que o projeto prevê que, em 2011, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional novo projeto contendo regras de reajuste para o período entre 2012 e 2023. Diante da iminência de serem apresentadas novas regras, é importante discutir as atuais, para possíveis aprimoramentos.

Em primeiro lugar, um ponto salutar do PL nº 1, de 2007, é prever regras transitórias, no caso específico, até 2011. Conforme já colocado inúmeras vezes ao longo deste estudo, não há como o salário mínimo alterar significativamente a realidade do mercado de trabalho. Mesmo reconhecendo que o crescimento do PIB seja um bom indicador do crescimento da produtividade – e, conseqüentemente, do reajuste potencial dos salários –, sua variação é somente uma média que pode esconder discrepâncias significativas na economia: o crescimento da produtividade pode ser drasticamente diferente dependendo da região, do gênero ou do nível de escolaridade do indivíduo.

Por isso, qualquer regra deve requerer avaliação periódica, digamos, a cada cinco anos, para ver se não estão ocorrendo distorções significativas no mercado de trabalho. Essas revisões devem ser feitas para garantir que o salário mínimo não seja excessivamente alto em relação ao salário dos grupos de trabalhadores que são potencialmente mais fortemente afetados por ele.

Quanto à regra prevista no PL nº 1, de 2007, a principal crítica que se faz é que o reajuste deveria considerar a variação do PIB *per capita*, e não do PIB agregado. Afinal, é o PIB *per capita* que melhor mede o crescimento da produtividade do País. É fácil perceber que, se o crescimento do PIB for maior que do PIB *per capita* (o que é sempre verdade se a população estiver crescendo), a regra de atrelar o reajuste do salário mínimo ao PIB é inviável no longo prazo: chegará um ponto em que o salário mínimo será maior do que qualquer salário da economia.

Entendemos que o objetivo de reajustar o salário mínimo com base no crescimento do PIB e da inflação de anos anteriores se deve à questão de tempestividade dos dados. O correto, entretanto, seria definir o reajuste de acordo com a inflação e com o PIB (*per capita*) realizados no período de vigência do novo salário. Entretanto, isso é impossível, pois somente conheceremos essas variáveis após a vigência do novo salário mínimo.

Em situações de relativa estabilidade, não há problemas em utilizar valores passados como base para reajuste do salário mínimo. Mas quando há perspectivas de fortes mudanças, é recomendável utilizar a inflação e o PIB esperados. Já existem diversas pesquisas, como o Relatório Focus do Banco Central, que coletam a expectativa do PIB e da inflação por parte do setor privado da economia. Adicionalmente, o Poder Executivo e Legislativo podem fazer suas previsões, além de contratar universidades e institutos de pesquisa independentes.

A vantagem de se utilizarem dados esperados, em contraposição aos efetivamente ocorridos há dois ou mais anos, fica evidente quando analisamos o que ocorreu em 2009. Até setembro de 2008, esperava-se que 2009 seria um ano de crescimento. Nessa situação, é possível que o novo mínimo (de R\$ 465,00) fosse facilmente acomodado pelo mercado de trabalho. Entretanto, em setembro de 2008, ficou claro que uma forte crise estava a caminho. Seria desejável que a definição do novo mínimo para 2009 incorporasse esse novo cenário. Um aumento mais moderado do mínimo naquele ano poderia ter impedido amenizado o desemprego ou a informalização observada no período.

Vimos neste trabalho que o grau de cobertura do salário mínimo varia conforme a região. A Lei Complementar nº 103, de 2000, já autoriza os estados a definirem salário mínimo acima do piso nacional. Atualmente, cinco estados (SP, PR, RJ, RS e SC) definiram um salário mínimo próprio, que vai de R\$ 546,57, no Rio Grande do Sul, a R\$ 688,50, no Paraná (ante R\$ 510,00, para o Brasil). A diferenciação regional é desejável, pois permite que cada unidade da federação defina o próprio salário mínimo ponderando os respectivos custos e benefícios, que dependem do mercado de trabalho local.

A diferenciação, contudo, poderia ir mais longe. Os dados utilizados neste estudo são da Pesquisa Mensal de Emprego, que cobre somente as regiões metropolitanas mais importantes. Contudo, sabe-se que há também importantes diferenças entre os mercados de trabalho das cidades grandes e pequenas, bem como da capital e municípios do interior. Dessa forma, a atual Lei Complementar nº 103, de 2010, poderia ser alterada para permitir que cada estado pudesse diferenciar o salário mínimo em função da população do município ou da mesoregião em que se localiza.

Sintetizando a discussão anterior, a definição da regra de reajuste do mínimo deveria ser antecedida pela delimitação de um público alvo (por exemplo, mulheres com baixo nível de escolaridade, jovens, trabalhadores de regiões pobres) que, espera-se, seja mais fortemente impactado pelo salário mínimo. Deve-se igualmente estabelecer um grau máximo de desemprego ou de informalização que se aceita para esse público alvo.

Alternativamente, deve-se estabelecer um percentual máximo de trabalhadores desse público alvo que receberiam abaixo do mínimo. O reajuste seria então fixado de forma a evitar que esse máximo seja atingido.

A fixação do salário mínimo com base nos critérios acima deveria ser periódica, digamos, a cada cinco anos. Nos períodos entre avaliações, o salário poderia ser reajustado com base em uma regra de bolso, como a variação do PIB nominal *per capita* ocorrida em um passado recente ou prevista para o período de vigência do novo salário.

Referências

BARROS, Ricardo Paes de, e Rosane Mendonça. “Os determinantes da desigualdade no Brasil”. **A Economia Brasileira em Perspectiva – 1996**. Rio de Janeiro: IPEA, pp. 421-474, 1996.

BOERI, Tito, Pietro Garibaldi e Marta Ribeiro. **Behind the lighthouse effect**. Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA – Centro de Estudos sobre o Futuro do Trabalho). Bonn, Alemanha. Discussion Paper nº 4890. Abril de 2010.

EHRENBERG, Ronald G. e Smith, Robert S. **Modern Labor Economics: Theory and Public Policy**. Prentice Hall, 9 Ed., 2006.

KRISTENSEN, Nicolai e Wendy Cunningham. **Do minimum wages in Latin America and the Caribbean Matter? Evidence from 19 countries**. World Bank Policy Research Working Paper 3870. Washington, DC, Estados Unidos. Março 2006.

MALONEY, Willian F. e Jairo Nuñez. **Minimum Wages in Latin America**. National Bureau of Economic Ressearch Working Paper no. 9.800. Cambridge, MA, Estados Unidos. Junho de 2003.

MENEZES-FILHO, Naércio e Eduardo Augusto de Souza Rodrigues. “Salário mínimo e desigualdade no Brasil entre 1981-1999: uma abordagem semiparamétrica”. **Revista Brasileira de Economia**. FGV, Rio de Janeiro, RJ. v. 63 (3). jun-set 2009.

NERI, Marcelo, Gustavo Gonzaga e José Márcio Camargo. **Distribuição regional da efetividade do salário mínimo no Brasil**. Texto para Discussão nº 397. PUC-Rio, Rio de Janeiro, RJ. Março de 1999.

NERI, Marcelo, Gustavo Gonzaga e José Márcio Camargo. “Salário mínimo, “efeito farol” e pobreza”. **Revista de Economia Política**. São Paulo, SP. vol. 21, nº 2 (82). abril-junho de 2001.

RUTKOWSKI, Jan. **The minimum wage: curse or cure?** *mimeo*. Acessado na página: <http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/MinimumWageNoteJul03v2.pdf> em 16 de agosto de 2009. 2003.

REFORMA TRABALHISTA

CAMINHOS E DESCAMINHOS

ROBERTA MARIA CORRÊA DE ASSIS
Consultora Legislativa do Senado Federal.

Introdução

O tema da reforma trabalhista permaneceu no centro das agendas governamentais no início desta década, ao lado das reformas tributária e previdenciária. Todavia, a questão da revisão das leis do trabalho veio perdendo força e espaço de debate nos anos recentes, sendo que, na atualidade, o tema quase nunca é ventilado de maneira mais efetiva.

Esse texto aborda a questão da reforma trabalhista, seus pontos de inflexão, complexidades e controvérsias e também aventa as razões dessa aparente perda de relevância no cenário político. Para isso, parte de uma reflexão sobre o surgimento do Direito do Trabalho no Brasil, pois a forma de surgimento e implantação desse ramo jurídico e o seu contexto político são elementos de fundamental importância para dimensionar os impasses que hoje enfrentamos na normatização das relações entre capital e trabalho.

Direito do Trabalho no Brasil – gênese e consolidação

O Direito do Trabalho é apontado como sendo um dos resultados do capitalismo, surgido da necessidade de equalizar as forças compostas pelo capital e pelo trabalho e mantê-las em equilíbrio, ainda que dinâmico e, não raras vezes, precário.

No Brasil, o Direito do Trabalho apresenta peculiaridades importantes, decorrentes do nosso próprio desenvolvimento e do fato da consolidação normativa haver sido feita sob a égide de um regime autoritário.

Ainda hoje, nosso Direito do Trabalho preserva as linhas mestras do projeto de Vargas que, muito embora sofra severas críticas de anacronismo (o Decreto-Lei nº 5.452, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, data de 1º de maio de 1943), tem demonstrado fôlego para continuar irradiando seus efeitos por mais de seis décadas.

Não se pode atribuir tal longevidade simplesmente ao intervencionismo estatal e à condescendência social, tipicamente brasileira. É preciso reconhecer que tais normas apresentam sua medida de necessidade e pertinência. Com todas as críticas que se possam fazer, elas têm servido ao sistema que regulam, dando-lhe certa medida de civilidade, inclusive na medida em que buscam evitar as formas mais perversas de utilização da força de trabalho⁴⁷⁴, conferindo-lhe, por isso mesmo, certa estabilidade.

Na compreensão do nosso sistema justralhista, é necessário refletir especialmente sobre dois momentos históricos: aquele em que surge a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e o da promulgação da Constituição de 1988. Esses dois marcos regulatórios são, a um só tempo, os pilares sobre os quais está estruturado o Direito do Trabalho e as balizas que demarcam, do ponto de vista normativo, o desafiante contexto que demanda por mudança.

As origens de nossas normas relacionadas ao trabalho vão remontar ao Império e às primeiras décadas do regime republicano. A causa e origem da legislação trabalhista não

⁴⁷⁴ É certo que as normas referentes à limitação de jornada, férias, segurança e medicina do trabalho etc, chegaram, de maneira decisiva, para os trabalhadores assalariados brasileiros com a CLT. Todavia, o efetivo combate às piores formas de exploração do trabalho humano, especialmente o trabalho escravo e o infantil, somente ganham força após o advento da Constituição de 1988 e com a redemocratização do país. É a partir desse momento que vão se estruturar políticas públicas com a criação de órgãos, alteração de leis, implantação de programas de geração de renda e aparelhamento de grupos de fiscalização e combate a essas práticas, merecendo relevo a atuação do Ministério do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho.

se deveram ao chamado “movimento ascendente”, qual seja, pressão material expressa por meio de greves, piquetes, boicotes, *lockouts*.

Não, aqui foram os “movimentos descendentes”, vindos do governo para coletividade, que fundaram o nosso sistema jurídico trabalhista, o qual teve sua origem marcada por ausência de embates – não obstante a existência, ainda que latente, de uma questão social ligada ao trabalho –; falta de representatividade das associações profissionais; falta de organização e coesão dos grupos sociais e não existência de massas proletárias densas.

O marco simbólico mais importante da história do surgimento do Direito do Trabalho está em 1888: a extinção da escravatura. É quando se começa a utilizar a mão-de-obra de uma forma nova e revolucionária: a relação de emprego⁴⁷⁵. Claro que a utilização da relação de emprego, como forma de produção, se consolidou lentamente e, em princípio, nos polos de emprego que se encontravam no segmento agrícola cafeeiro e no nascedouro da industrialização de São Paulo e no Rio de Janeiro. Esse período, que pode ser compreendido entre 1888 a 1930, se caracteriza pelo surgimento de legislação assistemática e dispersa que, de maneira tímida, começa a cuidar das relações de trabalho.

Mas é a época que se inicia em 1930 que marca, de maneira indelével, o mundo do trabalho no Brasil: o surgimento da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), conjunto normativo que continua a emanar até hoje a sua influência, muito embora se trate de um modelo hermético, centralizado e compacto, apesar de hoje contar com marcas profundas, resultantes do advento da Constituição de 1988⁴⁷⁶.

O que se assiste a seguir é a formação da base sobre a qual se estruturará a forma por maio da qual o Estado passará a intervir na relação capital-trabalho e ela será fortemente intervencionista.

Implementaram-se políticas integradas no âmbito da administração federal para viabilizar as ações a serem desenvolvidas pelo governo, resultando na Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e, meses depois, no Departamento Nacional do Trabalho.

Normatizou-se a área sindical, concebendo-se uma estrutura baseada no sindicato único, submetido ao reconhecimento pelo Estado e compreendido como órgão colaborador

⁴⁷⁵ “Em um país de formação colonial, de economia essencialmente agrícola, com um sistema econômico construído em torno da relação escravista de trabalho – como o Brasil até fins do século XIX – não cabe se pesquisar a existência desse novo ramo jurídico enquanto não consolidadas as premissas mínimas para a afirmação sócio econômica da categoria básica do ramo trabalhista, a relação de emprego. Se a existência do trabalho livre (juridicamente livre) é pressuposto histórico-material para o surgimento do trabalho subordinado (e, conseqüentemente, da relação empregatícia), não há que se falar em ramo jurídico normatizador da relação de emprego sem que o próprio pressuposto dessa relação seja estruturalmente permitido na sociedade enfocada. Desse modo, apenas a contar da extinção da escravatura (1888) é que se pode iniciar uma pesquisa sobre a formação e consolidação histórica do Direito do Trabalho no Brasil.” *Godinho*, Curso de Direito do Trabalho, 2003, p.105.

⁴⁷⁶ “A fase de institucionalização de Direito do Trabalho consubstancia, em seus primeiros treze a quinze anos (ou pelo menos até 1943, com a Consolidação das Leis do Trabalho), intensa atividade administrativa e legislativa do Estado, em consonância com o novo padrão de gestão sócio política que se instaura no país com a derrocada, em 1930, da hegemonia exclusivista do seguimento agroexportador de café. O Estado, largamente intervencionista que ora se forma estende sua atuação também a área chamada *questão social*. Nesta área implementa um vasto e profundo conjunto de ações diversificadas mas nitidamente combinadas: de um lado, através de rigorosa repressão sobre quaisquer manifestações autonomistas do movimento operário; de outro lado, através de minuciosa legislação instaurando um novo e abrangente modelo de organização do sistema trabalhista, estreitamente controlado pelo Estado.” *Godinho*, Curso de Direito do Trabalho, 2003, p. 109.

deste. Estruturou-se e implantou-se a Justiça do Trabalho (Decreto-Lei nº 1.237, de 1º de maio de 1939).

O modelo estruturado para o Direito do Trabalho no período foi reunido em um único diploma normativo, a CLT. Não obstante a nomenclatura de Consolidação, que sugere a reverência e compilação da legislação existente anteriormente, na verdade, é instrumento normativo que ampliou, em muito, o contexto normativo existente então, o que faz dela, por natureza, um *código do trabalho*.

Passamos, portanto, de uma primeira fase de incipiência e de leis esparsas para a oficialização de um código trabalhista, sob uma diretriz corporativa e intensamente autoritária. Não houve espaço para que se desenvolvessem, por meio do debate que tem sua gênese no conflito entre capital e trabalho, propostas dentro do âmbito da sociedade civil.

Um aspecto interessante que marca essa dinâmica é como a repressão atua de maneira dúplice, de um lado proibindo expressamente a manifestação do conflito entre capital e trabalho e, de outro, absorvendo suas possíveis demandas, a fim de criar, ainda que artificial e forçadamente, um clima sem tensões e rupturas.

Essa estrutura política captura os agentes envolvidos na produção, impossibilitando-os, todavia, de vivenciar seus conflitos e soluções. Todo o processo de negociação se faz sob a tutela da intervenção estatal. Isso tem um efeito paralisante, consolidando a visão do capital como eterno espoliador e do Estado como única esperança de um trabalhador, preso à fraqueza da desarticulação de seus pares⁴⁷⁷.

O conjunto normativo proveniente do período compreendido entre 1930 e 1945 se manteve quase que intocado, à exceção do regime previdenciário que, na década de 60, ganhou tratamento autônomo. Não foram levadas a efeito alterações significativas no velho modelo trabalhista autoritário e corporativo imperante no país, seja na fase compreendida entre 1945-1964, seja na fase do regime militar implantado em 1964.

A Constituição de 1988 – transição democrática

A nova ordem constitucional rompe com um dos principais pilares do velho modelo: o controle político administrativo do Estado sobre a estrutura sindical. Serão inaugurados, após seis décadas de autoritarismo, incentivos e reconhecimento à negociação coletiva, no seio da sociedade civil.

Todavia, o mesmo texto constitucional aprofundará institutos e mecanismos autoritários e corporativos do “antigo regime”, mantendo, por exemplo, a estrutura sindical corporativista. Essa foi a tônica trazida pelas inovações constitucionais: avanços e recuos.

Estão no Capítulo II, do Título II (arts. 6º ao 11), os principais preceitos relativos à matéria trabalhista, entre os quais se sobressaem os que valorizam a negociação coletiva – art. 7º, incisos VI, XIII, XIV, XXVI, e arts. 8º, 9º, 10 e 11, que favorecem e incentivam a atuação sindical, a não intervenção estatal nas organizações sindicais e a participação do trabalhador nos locais de trabalho.

⁴⁷⁷ “Essa última vertente jurídico-política repudia, frontalmente a noção e a dinâmica do conflito, que considera incompatível com a gestão sociopolítica da comunidade. A rejeição do conflito faz-se em duas dimensões: quer de modo direto, mediante uma legislação proibitiva expressa, quer de modo indireto, ao absorvê-lo, sob controle, no aparelho do Estado, que tece, minuciosamente, as práticas para a sua solução.” *Godinho*, Curso de Direito do Trabalho, 2003, p. 101.

A Constituição de 88 estampa o maior e mais significativo rol de direitos que o Brasil já teve, consagrando uma grande gama de direitos individuais, ampliando garantias já existentes e criando outras.

Em resumo, a contribuição mais significativa que o Congresso propiciou à coletividade, no que importa a normatização do Direito do Trabalho, foi, sem dúvida alguma, a Constituição de 1988. Ela trouxe renovação da cultura jurídica brasileira, permitindo o raiar de uma abordagem coletiva das questões em contraposição à visão individualista que dominava o contexto jurídico até então.

Passados vinte anos da promulgação da carta constitucional, o mundo mudou radicalmente e, com ele, as relações de trabalho. O processo de globalização, tão combatido e temido por tantos, durante tanto tempo, é hoje uma realidade consumada. A integração de mercados, produção e países é uma realidade na vida de todos nós. Os avanços tecnológicos, especialmente no que concerne à comunicação, reduziram distâncias e tornaram mais tênues as fronteiras. Mudaram – e continuam mudando a uma velocidade quase atordoante – a estruturação das nossas rotinas de vida e de trabalho.

O trabalho e a maneira de prestá-lo estão entre os fatores que mais têm se alterado. A alocação da mão-de-obra migra fortemente do setor produtivo para o de serviços e, em todos os casos, passa a exigir formação escolar e capacitação contínua de todos que pretendem ocupar um posto de trabalho.

Nesse panorama, duas realidades se consolidam: a do reconhecimento quase absoluto da necessidade de um patamar civilizatório de direitos trabalhistas, sem o qual não se concebe a realização lícita de qualquer trabalho; e, da necessidade de mudanças legislativas que consigam produzir normas para o contexto atual das relações entre capital e trabalho.

Conjuntura atual

A legislação trabalhista está diante de um mundo que apresenta alto grau de complexidade, que demanda por maleabilidade para atender às suas múltiplas e demandas de alocação de mão-de-obra. O grande desafio é como compor essas realidades sem comprometer a coesão social. Os seguimentos envolvidos e interessados (trabalhadores e empregadores, com suas mais diversas representações; e o governo) possuem paradigmas e objetivos diferentes.

Acresça-se a isso o fato de que, entre nós, as tentativas de alteração da legislação trabalhista são vistas com enorme desconfiança, o que se deve, em certa medida, ao nosso passado pobre em experiências de autocomposição. Qualquer tentativa de diminuição da ingerência estatal na regulamentação do trabalho é vista como ameaça direta aos trabalhadores, que parecem crer que, sem ela, passariam a ser constantemente explorados.

Como instrumentalizar no Brasil a negociação coletiva, para que ela possa atuar como o amortecedor de interesses conflitantes, no lugar ocupado pelo Estado? Essa indagação é, para nós, um problema ainda sem resposta e que continuará a ocupar a nossa agenda legislativa. Não devemos esquecer que o assunto tem importância e consequência jurídica, a despeito de sua natureza eminentemente política. Sob esse aspecto, governos e parlamentares têm-se alternado na busca de soluções. Contudo, o debate, embora tenha amadurecido, ainda não frutificou em uma nova legislação para o setor.

A primeira tentativa significativa de se ampliar o espaço da negociação coletiva, após 1988, estava consubstanciada no Projeto de Lei nº 5.483, de 2001, que alterava o art.

618 da CLT. Esse projeto estabelecia que as condições de trabalho ajustadas mediante convenção ou acordo coletivo prevaleceriam sobre o disposto em lei, desde que não contrariassem a Constituição Federal e as normas de segurança e saúde no trabalho. Esse projeto teve sua tramitação interrompida, pois o Poder Executivo, autor da iniciativa, solicitou, por meio da mensagem 78, de 2003, a sua retirada, em face da extrema resistência que vinha enfrentando.

Foi um momento em que esteve presente na pauta governamental, com grande proeminência, a necessidade de uma reforma trabalhista e sindical. Criou-se um fórum de discussões, o Fórum Nacional do Trabalho, o qual, formado por representantes de trabalhadores, empresários e governo, tem por objetivo encaminhar propostas de atualização da legislação do trabalho⁴⁷⁸.

Atualmente, o país encontra-se em pleno processo de crescimento econômico, com o conseqüente aumento da oferta de postos de trabalho e da procura por emprego. Dessa maneira, a argumentação que aponta a legislação trabalhista vigente como o principal entrave ao crescimento e geração de empregos perdeu muito de sua força. Todavia, o nível de informalidade na estruturação do trabalho do brasileiro é alarmantemente alto.

Considerações finais – recomendações

O contexto atual aponta para uma realidade de crescente procura de mão-de-obra qualificada, que também conta com preocupantes níveis de informalidade e uma cultura de alta rotatividade no emprego. Esses são os desafios que confrontam governos e sociedades: qualificar a força de trabalho existente e formalizar os contratos de emprego, bem como diminuir a rotatividade da mão-de-obra.

As alternativas de mudança apontam para contratos de trabalho menos onerosos – redução dos encargos de contratação/manutenção de um empregado ao longo do tempo – e para maior espaço da autocomposição das partes envolvidas na relação de emprego.

Assim, deve-se pensar em redução das contribuições incidentes sobre os contratos de empregos, tais como: as contribuições para o sistema “S” e a própria estrutura do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Ainda, num país onde grande parte dos postos de emprego são ofertados por micro e pequenas empresas, é de se privilegiar maior espaço para autocomposição das partes, sem tanto dirigismo estatal.

⁴⁷⁸ O FNT, que continua ativo, afirma seus objetivos nos seguintes termos: “A reforma sindical e trabalhista é uma das prioridades do atual governo. Para implementá-la, foi criado o Fórum Nacional do Trabalho (FNT), coordenado pela Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego. O FNT conta com a participação de 600 representantes de trabalhadores, governo e empregadores. Nas páginas deste site você pode conhecer a organização, objetivos e etapas e os resultados do Fórum. O Fórum Nacional do Trabalho tem por objetivo, promover a democratização das relações de trabalho por meio da adoção de um modelo de organização sindical baseado em liberdade e autonomia. Atualizar a legislação do trabalho e torná-la mais compatível com as novas exigências do desenvolvimento nacional, de maneira a criar um ambiente propício à geração de emprego e renda. O FNT pretende, ainda, modernizar as instituições de regulação do trabalho, especialmente a Justiça do Trabalho e o Ministério do Trabalho e Emprego; Estimular o diálogo e o tripartismo e assegurar a justiça social no âmbito das leis trabalhistas, da solução de conflitos e das garantias sindicais.” BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <<http://mte.gov.br/fnt/default.asp>>. Acesso em: 8 ago. 2008.

O Direito do Trabalho realmente reclama um novo paradigma jurídico, todavia, há o que se comemorar. Houve avanços significativos quanto ao amadurecimento da aceitação da existência do conflito entre capital e trabalho e da necessidade de buscar soluções mais eficazes, que substituam a intervenção estatal. Todavia ainda há um longo caminho a ser trilhado na busca de um sistema jurídico mais afinado com a realidade.

Talvez o insucesso que temos observado da tentativa de criação de um novo modelo jurídico trabalhista deva-se à incapacidade de se construir uma alternativa ao padrão normativo clássico que seja viável nos âmbitos econômico, social e político.

Bibliografia

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <<http://mte.gov.br/fnt/default.asp>>. Acesso em: 8 ago. 2008.

CARVALHO, S. C.; Firpo S.; Gonzaga G. Os efeitos do aumento da Licença-Maternidade sobre o salário e emprego da mulher no Brasil, 2006. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.36. n.3, dez. 2006.

DELGADO, M.G. *Curso de Direito do Trabalho*. 2 Ed., São Paulo: LTr, 2003. 1462 p.

SUSSEKIND, Arnaldo *et al. Instituições de Direito do Trabalho*. 21 Ed., São Paulo: LTr, 2003. 1605 p.