



SENADO FEDERAL

Aula Magna do Sr. Senador Fernando Collor
na FAG - Faculdade Assis Gurgacz/PR



“Economia Globalizada”

Brasília – DF

20/05/2013



Senado Federal

Aula Magna do Senhor Senador Fernando Collor
na FAG – Faculdade Assis Gurgacz/PR

“ECONOMIA GLOBALIZADA”

Brasília – DF
20-05-2013

O SR. MESTRE DE CERIMÔNIAS – É com grande satisfação que o Programa de Pós-Graduação da Faculdade Assis Gurgacz promove sua Aula Magna do ano letivo de 2013.

Este evento tem como objetivo a socialização dos alunos ingressantes dos diversos cursos por meio de uma palestra, sempre com um convidado ilustre, além de marcar o início de mais um ano letivo.

Atualmente, a Faculdade Assis Gurgacz oferece à comunidade de Cascavel e região 67 opções de especialização e um curso de mestrado.

Para iniciarmos este evento, queremos compor a Mesa de Honra.

Para tanto, convidamos o Presidente da Fundação Assis Gurgacz e o nosso anfitrião nesta manhã, o Sr. Assis Gurgacz; o Senador da República pelo Estado de Rondônia, o Exm^o Sr. Acir Gurgacz; o Diretor-Geral da Faculdade Assis Gurgacz, Professor Sérgio de Angelis; a Diretora Administrativa da Faculdade Assis Gurgacz, Sr^a Jaqueline Gurgacz Ferreira; o Diretor da Mantenedora, Sr. Assis Marcos Gurgacz; o Diretor Acadêmico da Faculdade Assis Gurgacz, Professor Afonso Cavalheiro Neto; o Coordenador da Pós-Graduação da Faculdade Assis Gurgacz, Professor Anderson Nazareno Dias.

E, agora sim, o nosso convidado de honra e palestrante deste evento, o Senador da República pelo Estado de Alagoas e Presidente da Comissão de Infraestrutura do Senado Federal, Exm^o Sr. Fernando Collor.

Gostaríamos de registrar e agradecer às autoridades aqui presentes cujos nomes não me constam.

Composta a mesa principal, pedimos que todos se posicionem adequadamente para a execução do Hino Nacional brasileiro.

(Procede-se à execução do Hino Nacional.)

O SR. MESTRE DE CERIMÔNIAS – Nascido em 1949, no Rio de Janeiro, Collor é jornalista e economista por formação. Foi Prefeito de Maceió entre 1979 e 1982 e Deputado Federal, de 1983 a 1986, por Alagoas, Estado que governou entre 1987 e 1989. Neste mesmo ano, viria a ser o primeiro Presidente a ser eleito de forma direta, após 29 anos sem a participação direta da população na escolha do principal mandatário da nação. Eleito Senador em 2007, preside atualmente a Comissão de Infraestrutura do Senado Federal.

Com vocês o Senador, Exm^o Sr. Fernando Collor.

O SR. FERNANDO COLLOR – Sei que aqui estão presentes estudantes e profissionais de diversas áreas do conhecimento em busca de uma maior capacitação para o exercício de seus ofícios. Contudo não tenho como abordar todos os assuntos que envolvem esse universo de saberes múltiplos e de setores tão distintos de atuação profissional.

O tema desta aula, “Economia Globalizada”, forçosamente me levará a alguns desdobramentos de temas que estão interligados.

Creio que, trazendo uma análise dos principais aspectos do Brasil no campo da economia, das relações externas e da política, que, na prática, constituem a minha formação e principalmente a minha experiência pública e de vida, estarei fornecendo uma visão abrangente que, de uma forma ou de outra, espero poder compartilhar com as senhoras e os senhores em algum momento de sua nova vida acadêmica ou de seu futuro profissional.

Devemos lembrar sempre, como dizia Hegel, que o trabalho teórico realiza mais do que o prático. Quando a esfera das ideias é revolucionária, a realidade existente não resiste.

Assim gostaria de iniciar este momento recordando o processo de inserção econômica e política do Brasil na seara internacional, começando pela instituição do Mercosul, que tão próximo se encontra da realidade dos paranaenses, especialmente desta região do Paraná.

O sistema internacional que emergiu da II Guerra Mundial era essencialmente bipolar. O mundo dividia-se em dois blocos antagônicos, em acirrada disputa de caráter ideológico, político, econômico e tecnológico. Naquele mundo, as exigências do alinhamento e a lealdade intrabloco eram muito rigorosas.

Os Estados Unidos e a União Soviética baseavam e buscavam excessivamente o controle de seus parceiros e aliados, pois se tratava de um jogo de soma zero, em que as perdas de um lado correspondiam direta e simetricamente ao ganho do outro. Assim, as fronteiras econômicas eram também rígidas e restrita a movimentação econômica para além dos limites dos campos opostos.

O cenário do pós-guerra evoluiu, no entanto, com a derrocada da União Soviética e do leste europeu, com a crescente hegemonia norte-americana, a consolidação da União Europeia, a ascendência econômica da China e a aceleração da globalização.

Com o esfacelamento dos blocos e o crescimento das forças globalizantes, houve um abrandamento das fronteiras estatais. As economias viram aumentar a sua inter-relação e interdependência.

Para competir em um mundo crescentemente globalizado, os países procuravam, de um lado, modernizar suas economias e, de outro, maximizar seus mercados por meio de iniciativas econômicas integradoras.

O contexto internacional percebido de então era extremamente perigoso para economias que ficassem isoladas. Esse quadro era o pano de fundo para a situação da América do Sul, na qual persistia a rivalidade histórica entre os dois maiores países: o Brasil e a Argentina.

Essa realidade impeditiva de qualquer tipo de integração seria um enorme bônus em um mundo cada vez mais competitivo.

Iniciou-se então um processo de aproximação entre o Brasil e a Argentina, facilitado pela redemocratização ocorrida nos dois países.

Precursor da integração, o *rapprochement* Brasil/Argentina foi brilhante peça de ação diplomática. Em 1985, foi assinada a Declaração de Iguazu, que destacou a consolidação da democracia em ambos os países, a defesa conjunta de interesses nos foros internacionais e o aproveitamento de recursos comuns. Essa declaração é símbolo da transformação de dois rivais históricos em aliados na luta pelo desenvolvimento por meio da integração.

À Declaração de Iguaçu seguiram-se o Programa de Integração e Cooperação Econômica, também bilateral, e o Tratado de Integração de 1988. Assim, com abnegação, pedra por pedra, os dois países foram pavimentando a via do entendimento e da cooperação.

No meu Governo, pude impulsionar o processo de formação do Mercosul. Destaco que a percepção do enraizamento da rivalidade histórica Brasil e Argentina fez com que procurasse construir um clima de confiança mútua onde a integração pudesse prosperar.

A superação de suspicácias recíprocas, muitas vezes arraigadas, foi também uma tarefa difícil, que demandou concessões e vontade de superar obstáculos.

Entre as medidas de *confidence building*, destaco o acordo para o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear, de 1991, que criou a Agência Argentino-Brasileira de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. Em Viena, em 1991, também foi firmado o acordo quadripartite entre os dois países, a Agência Nuclear Bilateral e a Agência Internacional de Energia Atômica.

Procurávamos institucionalizar e ampliar uma racionalidade econômica já exercida na fronteira e legitimada pela sociedade. Tive o privilégio de assinar o Tratado de Assunção, de 1991, que criou o Mercosul, demonstrando o êxito da iniciativa de aproximação com os países da fronteira sul do Brasil. O Paraguai e o Uruguai irmanaram-se conosco no esforço de integração, que nos daria a todos melhores meios para enfrentar os desafios de uma realidade globalizada.

A ideia do Mercosul não se limita à racionalidade econômica; embasa-se na vontade dos povos, no entendimento e na solidariedade. Não se trata apenas de negociar tarifas, mas, em uma visão maior, de se integrar para se desenvolver, para enfrentar vicissitudes no cenário internacional com mais força e capacidade de atuação. A união visa a melhorar a inserção internacional e a aumentar o poder de barganha nos foros internacionais.

Assim, o cerne do Mercosul transcende claramente os aspectos apenas econômicos. Já no preâmbulo do Tratado de Assunção coloca-se a afirmação da vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos.

As metas ambiciosas, muitas vezes criticadas, tiveram o mérito de forçar a aproximação entre seus membros. Houve um ganho compensatório, necessário para a superação das antigas rivalidades.

Com o Protocolo de Ushuaia, de 1998, institucionalizou-se a chamada cláusula democrática, o que tornou o Estado democrático de direito um requisito da integração. Esse protocolo, ato internacional solene, possibilitou a incorporação do direito interno dos países-membros à profissão de fé na democracia contida na Declaração Presidencial de Las Leñas, de 1992.

É inegável a existência de problemas no Mercosul. Dificuldades são inevitáveis em um empreendimento de sua dimensão. Deixo de lado as pequenas divergências do dia a dia no campo tarifário e nas tópicas insurgências de atitudes protecionistas e concentro-me nos grandes óbices, como as assimetrias e a falta de coordenação das políticas macroeconômicas.

Se os problemas conjunturais podem ser resolvidos por meio de reuniões diplomáticas e técnicas, a questão das assimetrias e das políticas macroeconômicas depende da vontade política dos governantes no mais alto nível e do convencimento das populações para legitimar as suas decisões.

O combate às assimetrias, às diferenças entre os níveis de desenvolvimento entre os membros do Mercosul devem, do ponto de vista brasileiro, ser objeto de política de Estado de longo alcance. Não podemos estar a fazer concessões tópicas, não podemos aceitar proposições com o cunho de ameaças.

O Brasil pode e deve ter como política de Estado a promoção de desenvolvimento de seus parceiros. A coordenação das políticas macroeconômicas dependerá ainda mais da vontade política, na medida em que implica tomadas de decisão de longo alcance, muitas vezes com aparentes desvantagens imediatas. É o caso da política cambial e das políticas fiscais, que também já podem e devem ser objeto de harmonização entre os parceiros do Mercosul.

Ao refletir sobre o Mercosul e ao lembrar-me de quando firmei o Tratado de Assunção, percebi a grandeza que está incluída na continuidade do processo de integração. Iniciado no governo de meu antecessor, Presidente José Sarney, e consolidado por mim, o mercado comum foi levado adiante pelo Presidente Itamar Franco, com a assinatura do Tratado de Ouro Preto, em 1994, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, pelo Presidente Lula e, tenho certeza, está tendo a sua continuidade assegurada pela Presidenta Dilma Rousseff.

Essa linha, seguida por líderes com diferentes matizes partidárias, é uma prova da maturidade do Brasil, de seus chefes de Estado e da legitimidade obtida pelo Mercosul na sociedade brasileira. Agora acredito que devemos lançar os olhos para o futuro, pois vivemos quadra em que se delineia uma nova configuração do sistema internacional.

A hegemonia norte-americana ainda é incontestável sob o prisma estratégico e assim deverá continuar por algum tempo. Porém a China, em crescimento econômico acelerado, busca maior projeção internacional. Já é a segunda maior economia do mundo, tendo ultrapassado o Japão, e busca maior influência política do sistema internacional.

Esses dois atores do concerto mundial relacionam-se em esferas de rivalidade e de coincidência de interesses. Além disso, deve-se destacar a simbiose econômica entre os Estados Unidos e a China.

A Índia também cresce com desenvoltura e a Rússia procura sua reafirmação no plano internacional.

Embora com problemas de estagnação, o Japão e a União Europeia continuam a ser forças econômicas sólidas e importantes. Esses protagonistas consolidam também suas zonas de influência. Pode-se vislumbrar o início de uma nova configuração hierárquica do sistema internacional, pois o espaço de manobra para nações individualmente está cada dia se restringindo.

Com o entorno desse enredo e desse cenário internacional, já vislumbrando o que viria nas próximas décadas, como de fato veio a ocorrer, é que tive a iniciativa, como Presidente da República, de ousar no modelo econômico e comercial brasileiro, de modo a promover uma verdadeira abertura do País à nova ordem internacional.

O Brasil já se encontrava em desvantagem nesse entendimento de abertura econômica e comercial. Prova maior foi o tempo que perdemos, correspondente a toda uma geração, com a reserva de mercado, por exemplo, imposta ao setor de informática.

Naquele momento, tivemos que enfrentar monopólios e oligopólios, quebrar paradigmas quanto ao secular e anacrônico vício do patrimonialismo, da burocracia, quebrar regras ultrapassadas e desregular setores, extinguir e desestatizar empresas cujas atividades

não cabia mais ao Estado promover, ainda mais num mundo quase que socialmente globalizado e numa economia mundialmente integrada.

Hoje a realidade mostra que estávamos certos. Tanto a abertura da economia como o fortalecimento do Mercosul refletem exatamente o atual quadro internacional, em que cada vez mais se realçam as relações multilaterais e a formação de grandes blocos econômicos.

Tanto é assim que o recente anúncio de conversações entre os Estados Unidos e a União Europeia – esse é um fato extremamente importante, que terá desdobramentos num futuro muito próximo – para a formação de um mercado comum interatlântico reforça a possibilidade de uma nova configuração de forças econômicas cujo alcance pode extravasar a dimensão econômica e até mesmo moldar o novo concerto político internacional.

As negociações entre Estados Unidos e União Europeia que dizem respeito a aproximadamente metade da economia global e um terço do comércio internacional enfrentam, é verdade, várias dificuldades, mas poderão contribuir para a recuperação de economias que ainda sentem os efeitos da crise de 2008.

Se as negociações para harmonização e convergência das legislações serão árduas, cabe lembrar que serão enormes as recompensas em termos de dinamização econômica e possibilidades de criação de empregos para ambas as partes. Serão significativos também os ganhos a serem obtidos com mais fluida circulação de capitais e de tecnologia.

Em outra vertente, os Estados Unidos procuram impulsionar a chamada *Trans-Pacific Partnership*, parceria econômica na área do Pacífico, que visa também à formação de uma zona de livre comércio. Essa área deverá englobar os Estados Unidos, o Chile, a Austrália, a Nova Zelândia, o Brunei, Singapura e o Peru. E poderá ter a participação do Japão.

A complexidade das conversações para que essa iniciativa se afirme irá aumentar com a participação do Japão, pois o país, embora com problemas de luta para se recuperar da estagnação, é a terceira maior economia mundial.

A *Trans-Pacific Partnership*, se chegar a bom termo, será, além de espaço econômico, polo tecnológico equivalente ao representado pela possível área de livre comércio da União Europeia com os Estados Unidos.

A construção dessas enormes áreas de liberdade comercial terá o efeito de uma política de *containment* em relação à China, em analogia com a política de contenção da antiga União Soviética, empreendida pelas potências ocidentais nos primórdios da Guerra Fria.

Guardadas as diferenças, pois a Guerra Fria corresponde a um período histórico definido, podemos estar assistindo a uma ação de isolamento da China e a uma reafirmação da hegemonia das potências ocidentais.

Por outro lado, as negociações para o estabelecimento dessas áreas de livre comércio mostram que as análises que consideravam a construção de uma nova ordem econômica liderada pelos chamados BRICS – Brasil, Rússia, Índia, África do Sul e China – eram pelo menos açodadas. Esses países tiveram seu crescimento diminuído, perdendo o dinamismo que aparentemente lhes daria liderança global, exceto, naturalmente, o caso da China, que já adquiriu a dimensão de segunda economia mundial e, mesmo crescendo menos, tem capacidade própria para influenciar a economia global.

Ademais, a formação dos megablocos econômicos colocará em posição secundária a capacidade de ação da OMC – Organização Mundial do Comércio e diminuirá a impor-

tância da Rodada Doha, que ainda se encontra paralisada e assim, parece-me, continuará por muito tempo.

A recente Cúpula de Durban, que reuniu os BRICS, apresentou dois resultados que, apesar de ainda não serem concretos, mostram a intenção de se atingirem objetivos práticos.

O primeiro é um acordo de princípios para a criação de um banco de desenvolvimento do grupo, que terá a função de financiar obras de infraestrutura nos países-membros. As necessidades de financiamento atingiriam US\$4,5 bilhões nos próximos cinco anos.

Outro compromisso assumido foi a criação de um fundo de reserva financeiro de US\$100 bilhões, que deverá funcionar como uma *safety net* para eventuais crises dos países-membros. Na verdade seria um compromisso dos membros de possível dispêndio em caso de necessidade e não desembolso real da composição do fundo.

No plano bilateral, o Brasil avançou com a China entendimentos para um acordo de *swap* cambial de US\$30 bilhões com o uso de suas moedas para pagamentos recíprocos. Essa iniciativa tem caráter estritamente bilateral e poderia prescindir da moldura de uma reunião do grupo dos BRICS.

Esse grupo engloba o grupo dos BRICS; ele engloba hoje 43% da população mundial, de 20% a 25% do PIB global e aproximadamente 17% do comércio mundial. No entanto a crise internacional de 2008, as dificuldades de recuperação da economia norte-americana, a persistência de problemas na zona do euro, bem como dificuldades internas dos membros mostram, como já disse, que as análises que previam cenário no qual os BRICS seriam o motor da recuperação econômica mundial foram apressadas.

Ainda mais açodadas foram as previsões de que o grupo levaria a uma nova configuração econômica e de poder internacional. As duas iniciativas de formação de áreas de livre comércio a que me referi anteriormente, ou seja, as negociações Estados Unidos/ União Europeia e a *Trans-Pacific Partnership*, apresentam maior possibilidade de funcionar como indutoras do crescimento internacional. Por outro lado, deverão consolidar o *status quo*, com exceção da China, que, por sua dimensão econômica, que aqui já foi anotada, e pela crescente importância estratégica tem posição que a faz rivalizar com os Estados Unidos. Os outros países do BRICS não devem adquirir uma estatura que os leve a alterar significativamente o quadro internacional.

No âmbito do grupo, destacam-se a heterogeneidade de seus componentes e os interesses conflitantes, fatores que, sem dúvida, em algum momento, vão limitar o seu funcionamento como foco de influência individualizada.

A China deve, cada dia mais, destacar-se pela pujança e não irá subordinar os seus interesses aos desígnios do BRICS. Coloca-se em patamar no qual a sua relação a um tempo de disputa e simbiose, no caso dos investimentos americanos em seu território e sua maciça aquisição, por meio de suas reservas de *bonds* ou títulos públicos dos Estados Unidos, que já estão na ordem de US\$1,2 trilhão. A China hoje dispõe no seu caixa de US\$1,2 trilhão, que fazem parte de suas reservas internacionais. Então a sua relação com os Estados Unidos é prioritária.

Não se coloca a possibilidade de uma liderança chinesa terceiromundista contra os Estados Unidos da América. A China de hoje é um ator conservador e não revolucionário no concerto mundial. E é interessada direta na sua estabilidade, na estabilidade mundial.

Do ponto de vista econômico, verifica-se importante divisão entre os participantes do BRICS. A China e a Índia, esses dois países são importadores de *commodities*. Eles interessam-se por uma queda nos preços das mercadorias, ao passo que o Brasil, a Rússia e a África do Sul, exportadores, lutam por preços mais altos.

Essas posições são o exemplo das diferenças a que se somam os fatores geopolíticos, como as disputas entre a China e a Índia e a China e a Rússia, que impedem uma atuação mais orgânica dos BRICS e colocam dúvidas sobre o acerto de o Brasil depositar esperanças na atuação do grupo em mudanças da ordem internacional.

No que diz respeito ao Brasil, o foco na Rodada Doha, bem como a concentração de esforços comerciais na linha Sul/Sul fizeram com que não avançássemos em direção de acordos de livre comércio e nos deixam em relativo isolamento, que se pode agravar. O Mercosul coloca travas à negociação individual de tratados comerciais, ou seja, os integrantes do Mercosul não podem estabelecer nenhum tipo de tratado comercial, o que só pode ser feito com a aquiescência unânime dos outros integrantes do grupo, nem tampouco acordos do nosso mercado comum, como a negociação com a União Europeia, que não está conseguindo caminhar satisfatoriamente.

Infelizmente isso deve ser ressaltado. A ideologização do Mercosul pode contribuir para o provável e indesejado isolamento na economia mundial, na corrente contrária à da sua concepção inicial, como aqui já tive oportunidade de assinalar.

Grave também é a falta de competitividade da economia brasileira, com os seus problemas de infraestrutura, fraco ensino – é certo que o Dr. Acir Gurgacz está, de sua parte, realizando o melhor para evitar isso, fazendo com que o nosso ensino seja de qualidade e de excelência –, excesso de burocracia a travar iniciativas empresariais, pesada e complexa estrutura fiscal, a chamada carga tributária, associada a custos trabalhistas crescentes, e câmbio defasado, a que se soma um Estado pesado e ineficiente. Esses são fatores que deverão dificultar o desenvolvimento do País, caso se concretize o surgimento de um novo cenário econômico internacional.

E aqui gostaria de enfatizar dois pontos específicos quanto a esses problemas, esses verdadeiros gargalos do País, principalmente no que tange à nossa infraestrutura.

Um se refere diretamente às senhoras e aos senhores, que buscam, em boa hora e medida, a especialização profissional. Trata-se do apagão de mão de obra por que passamos, por absoluta falta de qualificação dos trabalhadores e da escassez de profissionais em áreas-chave para o desenvolvimento, como os setores tecnológico e de engenharia.

O Brasil já vive, infelizmente, o processo de importação de mão de obra. E não é por acaso. Basta dizer que enquanto o Brasil forma, por ano, cerca de 50 mil engenheiros, o México, apenas para ficar em um país próximo ao nosso, forma mais de 100 mil engenheiros por ano, com uma população que corresponde a um pouco mais da metade da população brasileira.

O mercado de hoje exige profissionais qualificados em todos os níveis, de técnicos a pós-graduados, e em todas as atividades. Temos defasagem, por incrível que pareça, no nível médio, de soldadores. Até mesmo motoristas de caminhões e tratores, pelas novas tecnologias que detêm essas máquinas, precisam de capacitação e treinamento.

Por isso não podemos, em um país que é de vanguarda e adepto à prática das causas ambientais, que promoveu a Rio 92 e a Rio+20, um país que é detentor de tantos recursos naturais, de tantas fontes energéticas, de tantas oportunidades de exploração desses recursos e de ampliação de sua malha de transporte pela extensão, geografia e relevo de seu

território, enfim, não podemos perder essa guerra do desenvolvimento em função de uma única batalha, que é a da educação de qualidade e em quantidade adequada.

Contudo essa aspiração deve começar pela sua essência: o ensino básico. Ele é o motor e o combustível, a base de sustentação para as etapas posteriores de todo o processo educacional, chegando até aqui, no belo exemplo das senhoras e dos senhores em busca de maior conhecimento e especialização.

Aliás, aos estudantes aqui presentes, vale lembrar as sábias palavras de Francis Bacon. Ele dizia: “O conhecimento é poder”.

Outro aspecto desses autênticos nós da infraestrutura, que passam ao largo da maioria das análises, é a gestão pública. Da tomada de decisão, passando pela elaboração dos projetos, pela licitação, contratação, execução e fiscalização das obras e serviços, a tudo isso falta o principal componente, a matriz de toda e qualquer boa administração, ainda mais quando falamos de recursos públicos. Trata-se do planejamento e, mais do que isso, do planejamento integrado, envolvendo não só todo o corpo administrativo do Poder Executivo nos seus diversos níveis, dos Ministérios e órgãos que estejam afetos a eles, mas também alcançando todos os entes federativos, além da União, dos Estados e dos nossos Municípios.

São recorrentes no Brasil o desperdício de materiais e recursos, a paralisação de grandes e essenciais empreendimentos pelos motivos mais diversos, a triste figura da obra inacabada, abandonada ou, quando muito, mal acabada. Tudo passa pelo planejamento, pela correta administração de programas e projetos, pelo processo de decisão, de elaboração e de implantação de ações integradas de curto, médio e longo prazos, enfim, pela boa e adequada prática das políticas públicas. Para tanto, precisamos de comando firme, de visão estratégica e da definição clara de metas, ou seja, repito, planejamento.

É este o componente primeiro que nos falta em todas as áreas, em todos os setores. Tenho certeza de que as senhoras e os senhores, mais especificamente os alunos de mestrado de Administração, sabem perfeitamente disso. Contudo acredito que esse estágio de excelência em nossa administração pública só será alcançado se antes mudarmos a mentalidade, a maturidade, o comprometimento e a responsabilidade de nossos gestores públicos e, mais do que isso, de nossas instituições públicas. E tudo isso passa necessariamente pelas nossas escolhas políticas.

Assim, passo à última abordagem desta conversa ou deste interlúdio, para não dizer aula magna, qual seja, a grande reforma de que necessitamos: a reforma política. E aqui convém deixar claro que não me refiro a reformas eleitorais, menos ainda àquelas de ocasião a que tanto o Brasil se acostumou, e mais, a que se limitou ao longo do tempo. Falo de reforma política em outras bases, mais amplas, que atinjam o verdadeiro objetivo, que é a consolidação de nossas instituições democráticas e dos poderes da República.

Digo isso, senhoras e senhores, prezados estudantes, pois já há algum tempo venho chamando a atenção e debatendo no Senado Federal em torno de dois temas que me parecem cruciais, mas que não têm sido percebidos em sua amplitude e importância. Refiro-me ao que chamei, de um lado, de esfacelamento institucional e, de outro, de paradoxo que existe entre legitimidade e credibilidade.

Paralela ao cenário de estabilidade e maturação institucional, desenvolve-se, vagarosa e quase que imperceptivelmente, uma crise que tem passado ao largo da percepção e do entendimento da maioria da sociedade brasileira. Trata-se do agravamento de um desequilíbrio que, sob o subterfúgio da aparente normalidade institucional, espraia-se entre os

poderes da República, notadamente no que tange ao exercício de suas atribuições, competências e prerrogativas constitucionais.

Essa crise envolve todas as esferas do Poder Público, e o que testemunhamos no âmbito nacional alcança também os Estados e, sobretudo, os Municípios. O pacto federativo é quebrado e o princípio da descentralização, maculado. O Estado e a sociedade brasileiros se veem ameaçados e vulneráveis diante desse processo de degradação das instituições e da perda da legitimidade dos alicerces da democracia, como tem ocorrido com a independência e a autonomia do Poder Legislativo.

É certo que, desde a abertura democrática e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil desfruta de um período de quase 30 anos de estabilidade no plano político-institucional, que, aliado à estabilidade econômica adquirida nas últimas duas décadas, nos coloca num patamar de possibilidade de desenvolvimento comparável ao dos mais tradicionais países e potências do mundo.

Entretanto, a crise a que me referi, invisível aos olhos de muitos, vai além de um mero desequilíbrio de conduta e de atuação de nossas instituições. O que na prática se verifica é a ruptura do princípio da independência e separação dos poderes e, em alguns casos, a usurpação de papéis, que vai além do tripé Executivo, Legislativo e Judiciário e envolve instituições outras que crescem e se notabilizam no vácuo e na inoperância dos verdadeiros poderes constituídos.

Vale lembrar, como bem ensina Raymundo Faoro, que acima das vontades subjetivas as instituições, no curso do tempo, evoluem e perecem. Evoluem se crescer a sua eficácia e perecem se houver um colapso de confiança ou da obediência.

Esse é o perigo que vivemos com o desmantelamento e a credibilidade de algumas de nossas instituições, a começar pela classe política e seu abrigo maior, o Congresso Nacional, e as Casas Legislativas estaduais e municipais.

Nesse sentido, não podemos esquecer que uma grande nação se faz com um corpo institucional sólido e confiável. Vivemos hoje sob um cenário institucional em que se destaca um Judiciário fortalecido, um Executivo isolado dos outros poderes e um Legislativo enfraquecido, de joelhos perante o Ministério Público, bem como subordinado aos dois outros poderes.

Evidencia-se dessa maneira a perda da legitimidade do Congresso Nacional em suas atribuições precípuas. Um Parlamento que tenta se sustentar apenas com base na legalidade, sem legitimidade, deixa de ter o seu papel de representante do poder máximo da Nação: o poder popular.

Lembremo-nos de que é no Congresso Nacional que estão os legítimos representantes do povo, responsabilidade da qual nós, Parlamentares, não podemos nos afastar. O próprio Parlamento tem relegado a um segundo plano ou mesmo desprezado diversas de suas competências constitucionais. Soma-se a isso a deplorável descrença da população no sistema partidário brasileiro.

Entre as grandes causas desse descrédito estão o excesso de agremiações, a total perda de identidade política e a associação delas a um mínimo de coerência ideológica.

O fato é que um dos pressupostos da verdadeira democracia passa necessariamente pela existência de partidos políticos fortes, atuantes e capazes de mobilizar, relacionar-se, decodificar e intermediar as aspirações dos diversos segmentos da sociedade.

Infelizmente, com raríssimas exceções, não é isso que temos observado no Brasil. A simples pletera de legendas reflete esse quadro caótico e desvirtuado de nosso sistema partidário. Não bastasse o desgaste da classe política e do sistema partidário, ou seja, do instituto da democracia representativa, que é a base de todo o processo democrático, verificamos ainda a decadência de uma imprensa séria e a deformação, no seio da sociedade e de suas organizações, dos verdadeiros valores sociais e cristãos. Além do mais, está chegando ao limite da tolerância política e da boa governança o regime presidencialista, que hoje se arrasta, alicerçado fragilmente na chamada base de coalizão.

Em resumo, vivemos sob a égide de um excesso de órgãos e uma escassez de serviços, um excesso de instrumentos e uma escassez de resultados e, finalmente, um excesso de meios e uma escassez de conteúdo. Essa é a realidade que nos cerca. E, como diz o escritor americano Christopher Quick, “países e instituições que não levam em conta a realidade são pagos com a mesma moeda: a realidade também não os leva em conta”. Por isso Karl Popper ensinava: “As instituições são como fortalezas: devem ser bem ideadas e guardadas de homens”. E conclui: “Os que criticam a democracia baseando-se em terreno moral deixam de distinguir entre os problemas pessoais e os institucionais. As instituições democráticas não podem aperfeiçoar a si mesmas. O problema de aperfeiçoá-las é sempre um problema das pessoas, e não das instituições. Mas se quisermos aperfeiçoamentos devemos deixar claro quais as instituições que desejamos aperfeiçoar”.

Quanto ao segundo aspecto a que me referi, o paradoxo da legitimidade *versus* credibilidade, gostaria apenas de deixar a título de reflexão o seguinte quadro: no Brasil, depois de vários recuos e problemas históricos, consolidou-se o consenso, a crença de que o regime político mais adequado para gerir o País é a democracia representativa. Significa que o poder, em última análise, pertence ao cidadão e que este o exerce por meio de seus representantes, que são escolhidos em eleições periódicas para que haja a possibilidade de renovação.

Assim, os representantes da população governam porque obtêm, nas urnas, um mandato, ou uma delegação, para dirigir a nação e cuidar dos interesses da população.

De outro modo, a legalidade constitui princípio jurídico em que se assentam os sistemas políticos democráticos, o que equivale dizer, segundo Paulo Bonavides, que essa é a noção de que todo poder estatal deverá atuar sempre em conformidade com as regras jurídicas vigentes.

Portanto esse é o preceito que caracteriza o governo das leis, para distinguir o governo dos homens, em que a vontade do soberano do Estado absolutista não conhecia limites e tem como exemplo maior aquela célebre frase que todos conhecemos, de Luis XIV, Rei da França, quando afirmava: “O Estado sou eu”.

Assim, para os juristas, a legitimidade nada mais é do que a legalidade acrescida de sua valoração ou, nas palavras de Bonavides, o critério que se busca menos para compreender e aplicar do que para aceitar ou negar a adequação do poder a situações da vida social que ele é chamado a disciplinar.

Contudo, do ponto de vista sociológico e político, afirma-se que seria supérfluo dispor desse conceito apenas para poder dizer que as decisões justas são legítimas e as decisões injustas não o são.

Logo, o que distingue a legalidade da legitimidade é que a primeira, a legalidade, expressa a conformidade com a lei, a ordem e a justiça. E a segunda, a legitimidade, refere-se à aceitação das decisões dos sistemas políticos por parte da sociedade.

Nesse sentido, normas que careçam de aceitação generalizada da opinião pública ou pelo menos da maioria seriam ilegítimas, ainda que fossem legais, isto é, mesmo estando de acordo com a Constituição e as leis de cada país.

Destaque-se ainda que o que diz respeito às decisões dos sistemas políticos aplica-se também aos sistemas de governo, quer em sua investidura, quer em sua atuação.

Assim a legalidade diz respeito à investidura do poder e a legitimidade diz respeito à sua atuação, ao seu desempenho.

Outro aspecto de distinção entre os dois conceitos refere-se a sua própria natureza. A legalidade é um conceito absoluto: ou se é legal ou ilegal. Não se pode dizer que determinada decisão é mais ou menos legal do que a outra.

Já a legitimidade é um conceito relativo. Não se pode dizer que essa decisão é legítima e outra que se lhe contrapõe é ilegítima. Pode-se, no entanto, dizer que é dotada de maior grau de legitimidade do que a outra, que teve menor aceitação.

Daí a importância desses conceitos na análise dos índices de aceitação e confiabilidade, ou seja, da legitimidade dos governos e do desempenho dos agentes públicos.

Em nosso País, o princípio da separação de poderes é aceito como justo e adequado. A Constituição Federal estabelece entre seus fundamentos a existência dos três poderes da União: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Em termos sintéticos, há um ramo do poder político que elabora as leis, outro que as executa e o terceiro, que resolve as dúvidas e as disputas que surgem da aplicação da lei.

Essa separação de poderes, que devem ser independentes, cooperativos e harmônicos, tem como objetivo evitar a excessiva concentração de poder em um único órgão ou uma única pessoa, o que colocaria o cidadão em situação de extrema vulnerabilidade, sujeito ao absolutismo e ao arbítrio do governante, situação esta oposta à democracia.

A Constituição prevê ainda um conjunto de medidas que funcionam como um sistema de pesos e contrapesos, os chamados *checks and balances* do Direito anglo-saxônio, para evitar hipertrofia de um dos ramos do governo, o que ameaça a legitimidade democrática. Em outras palavras, são mecanismos constitucionais voltados para a manutenção dos três poderes em um mesmo nível de hierarquia, importância e influência, de modo a evitar a assimetria de ascendência entre eles. No caso da democracia representativa, é o mandato das urnas que confere legitimidade aos legisladores e aos chefes do Executivo para exercer as suas funções. Eles têm uma procuração da população para exercer o poder em seu nome. E o eleitor pode, ou não, por meio do voto, manter esse mandato.

No caso do Poder Judiciário, a legitimidade é dada pela lei, pois seus membros não se submetem à escolha do povo. São escolhidos, em tese, pelo seu conhecimento jurídico ou pela meritocracia dentro da carreira.

A lei que justifica o exercício de suas funções foi elaborada por representantes diretos da população e, portanto, deve ser cumprida e estritamente obedecida. Caso contrário, os membros do Judiciário perdem a sua legitimidade.

Por conseguinte, o Poder Judiciário não pode extrapolar as fronteiras da lei nem das suas funções. Assim como os integrantes do Executivo e do Legislativo devem ater-se a cumprir as tarefas para as quais foram eleitos, de modo a não cometer usurpação, também os juízes, os promotores e os procuradores, ao saírem dos limites impostos pela lei para as suas tarefas estão usurpando poderes, estão praticando o arbítrio e, por isso, perdem legitimidade.

Contudo, exatamente neste ponto, ao tratar da legitimidade e da credibilidade dos poderes e de seus membros, surge uma contradição, um possível paradoxo que merece reflexão da sociedade.

Apesar do embasamento e da coerência da teoria política e da sociologia sobre o tema, na prática o que se tem verificado é que a credibilidade dos poderes e de seus integrantes tem-se mostrado inversamente proporcional à sua legitimidade. Vou repetir, porque acredito que isso seja muito importante para a reflexão de todos nós: a credibilidade dos poderes e de seus integrantes tem-se mostrado inversamente proporcional à sua legitimidade.

É notório que a classe política, especialmente o segmento representado pelos parlamentares, ou seja, o Poder Legislativo, nos três níveis da República, é a de menor credibilidade e confiabilidade da população, em que pese ser a totalidade dos seus integrantes escolhida diretamente pela própria população por meio de eleição, que é o instituto da democracia que confere maior legitimidade aos agentes públicos.

No centro, com maior grau de credibilidade, porém com índices que oscilam de forma intermitente, aparece o Poder Executivo e seus integrantes, também considerados agentes políticos, mas cuja escolha da população recai somente nos respectivos chefes, ou seja, o presidente da república, os governadores e os prefeitos. A estes cabe a escolha dos demais membros diretos, os ministros e secretários. Aqui se tem a legalidade dessas escolhas, porém com menor grau de legitimidade, pois não são oriundas de mandatos concedidos pela população, e sim pelos chefes do respectivo Executivo.

Por fim, tem-se o Poder Judiciário, hoje fortalecido e com melhores índices de aprovação e confiabilidade, mas cujos membros são escolhidos, seja por nomeação ou pela carreira, sem qualquer participação da população. É o caso em que, na escolha, a legalidade prevalece sobre a legitimidade. E aqui é de se questionar: onde está a falha? Por que as autoridades escolhidas diretamente pela população são exatamente aquelas em quem a própria população menos acredita, menos confia? De outro lado, por que a maior crença e confiança da população hoje são depositadas exatamente nas autoridades para as quais não há qualquer participação da população na sua escolha?

Em suma, trata-se de um enredo político e de um evento institucional de natureza sociológica que merecem leituras distintas de especialistas, de preferência com diversificados e novos métodos de análise e campos de estudo. Deve-se, inclusive, considerar se há uma correlação entre essa constatação e o fato de ser o Poder Legislativo o mais transparente dos poderes – o Poder Legislativo é o mais transparente dos poderes, o mais escrutinado – e o Poder Judiciário, o mais fechado e recluso para a sociedade de um modo geral. E ainda, por fim, se chegar à conclusão de que passou da hora de enfrentarmos de vez uma profunda, radical e definitiva reforma política, a começar pela alteração do nosso sistema de governo.

E foi com esse intuito que a primeira proposição que apresentei, no meu primeiro ano de mandato como Senador, foi a Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2007, que institui o Sistema Parlamentar de Governo, ou seja, o Parlamentarismo.

Esta é uma bandeira que sempre defendi e que considero o melhor e mais moderno modelo para se governar um país democrático. Prova disso é que as principais e mais tradicionais democracias adotam esse sistema. No caso da minha proposta, optou-se pelo semiparlamentarismo, que garante a eleição direta do Presidente da República, ao mesmo tempo em que lhe dá maiores poderes do que normalmente têm os Chefes de Estado, seja

nas Monarquias (no caso, o Rei ou a Rainha, como na Inglaterra e na Espanha), seja nas Repúblicas (no caso, o próprio Presidente da República, como na Alemanha e na França).

Literalmente, parlamentarismo significa governo de gabinete, em que os chefes de governo, via de regra, ou o primeiro-ministro, também denominado presidente do conselho de ministros, é escolhido pela maioria parlamentar, normalmente por indicação do presidente da república.

O primeiro-ministro permanece no cargo enquanto desfrutar da confiança dessa maioria, mas pode perdê-la mediante aprovação do voto de desconfiança, apresentado pela oposição ou por um voto de confiança por ele proposto e rejeitado pela Câmara dos Deputados. Nesse caso, ele se demite ou propõe ao chefe de Estado a dissolução da Câmara, cabendo ao eleitorado arbitrar, por meio de eleições, o dissídio entre o gabinete e o Legislativo.

Outra característica do Parlamentarismo é a divisão de atribuições entre o chefe de governo, que é o primeiro-ministro, e o chefe de Estado, que é o presidente da república ou o monarca. Assim, enquanto esse cumpre as funções de Estado, como manter as relações com Estados estrangeiros e exercer o comando das Forças Armadas, aquele, o primeiro-ministro, encarrega-se prioritariamente das funções executivas, ou seja, é o responsável pela administração e pelas políticas governamentais.

A vantagem maior do sistema parlamentar de governo é o mútuo processo de controle que ele proporciona na atuação e nas relações do Executivo e do Legislativo. Ao mesmo tempo em que há delegação e dependência entre os poderes, há uma atuante e visível fiscalização do Congresso nos atos e prestação de contas do Executivo.

Por outro lado, nos sinais de crise política, o Executivo pode dissolver a Câmara e convocar novas eleições como forma de se legitimar. Essa interdependência gera maior responsabilidade dos poderes e, conseqüentemente, na escolha de seus integrantes.

Além disso, esse aspecto tende a fortalecer a figura dos partidos e dos blocos de coalizão, já que toda atuação do governo passa a depender do aval do Legislativo, especialmente da maioria parlamentar que o apoia. Outra vantagem refere-se à maior capacidade e dinamismo do governo na administração pública, na medida em que o sistema parlamentar permite a divisão de atribuições entre o Presidente da República e o gabinete, evitando o excesso e a concentração de responsabilidades no Chefe do Executivo.

Do mesmo modo, o Parlamentarismo promove a profissionalização da burocracia, porque, ao contrário do que ocorre no Presidencialismo, a mudança de governo não afeta o funcionamento da administração nem acarreta mudanças na sua estrutura. Exemplo maior dessa estabilidade da administração pública no Parlamentarismo é hoje a Itália. A gente nem se apercebe de que a Itália está sem governo há quatro meses. É a questão da Itália, que, apesar de todo esse tempo sem governo, não teve afetado o funcionamento da administração nem isso acarretou mudanças na sua estrutura, como já disse.

A Itália, que historicamente tem uma alta rotatividade no cargo de primeiro-ministro, conserva intacta a sua alta e profissionalizada burocracia. Após a última eleição, o país vive um momento atípico e nem sequer governo formalmente constituído possui, mas continua com toda a sua administração funcionando normalmente.

Imaginem se fosse no Brasil com o seu presidencialismo que a cada mudança altera os seus quadros do primeiro ao quarto escalão!

Por tudo isso, já finalizando, tenho a firme convicção de que qualquer reforma política deve começar por discutir a forma ideal de governo, para, aí sim, desdobrar os demais temas a ela vinculados e decidir pelas melhores opções, inclusive no que tange ao sistema eleitoral.

Enfim, prezados estudantes, professores, senhoras e senhores, Dr. Acir Gurgacz, patrono maior desta faculdade, deste grande empreendimento da educação brasileira, eram essas as palavras que gostaria neste momento de trazer à reflexão de todos.

Quero mais uma vez, pedindo perdão se me estendi além da conta, agradecer o gentil e honroso convite que recebi para participar desta aula inaugural, ao mesmo tempo em que desejo a todos os estudantes, profissionais e docentes dos cursos de pós-graduação da Faculdade Assis Gurgacz um ano pleno de realização e de conquistas.

A todos, mais uma vez, pela paciência com que me ouviram, o meu mais sincero muito obrigado! (*Palmas.*)

O SR. MESTRE DE CERIMÔNIAS – Encerramos assim a Aula Magna que deu início ao ano letivo de 2013 do programa de pós-graduação da Faculdade Assis Gurgacz.

Ao público aqui presente, aos telespectadores da Catve e aos internautas do portal Catve, o nosso muito obrigado por acompanhar este evento.

Desejo a todos um bom ano letivo da Pós-Graduação da FAG!

*Degração e revisão efetuadas pela Secretaria de Taquigrafia
e Redação de Debates Legislativos,
Coordenação de Redação de Debates Legislativos nas Comissões.*