

nos anos 2020

desafios e possibilidades

Rubens Figueiredo *organizador*

Alvaro Toubes Prata

Helio Michelini Pellaes Neto

Januario Montone

Roberto Macedo

Rogério Schmitt

Silvia Cervellini

Tulio Kahn

Vilmar Rocha



BRASIL

nos anos 2020
desafios e possibilidades

Organizador: Rubens Figueiredo
Preparação de originais: Leonardo Jalkauskas
Revisão: Martha Jalkauskas e Lucas Lima
Capa e projeto gráfico: Marisa Villas Boas

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Brasil nos anos 2020: desafios e possibilidades /
organização Rubens Figueiredo. -- 1. ed. --
São Paulo: Scriptum Editorial, 2020.

Vários autores.

ISBN 978-65-991738-0-6

1. Brasil - Aspectos econômicos 2. Brasil -
Aspectos políticos 3. Brasil - Aspectos sociais
4. Ciências políticas - Miscelânea I. Figueiredo,
Rubens.

20-40465

CDD-320.81

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Desafios e possibilidades: Ciências
políticas 320.81

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

BRASIL

nos anos 2020

desafios e possibilidades

Rubens Figueiredo *organizador*

Alvaro Toubes Prata

Helio Michelini Pellaes Neto

Januario Montone

Roberto Macedo

Rogério Schmitt

Silvia Cervellini

Tulio Kahn

Vilmar Rocha



SOBRE OS AUTORES

ALVARO TOUBES PRATA

Professor titular do Departamento de Engenharia Mecânica da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Tem graduação em Engenharia Mecânica e em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília, mestrado em Engenharia Mecânica pela UFSC e doutorado em Engenharia Mecânica pela Universidade de Minnesota, EUA. Pesquisador nível 1A no CNPq e reconhecido com a Comenda da Ordem Nacional do Mérito Científico – Classe Grã Cruz. É membro titular da Academia Brasileira de Ciências e da Academia Nacional de Engenharia. De 2000 a 2004 foi pró-reitor de pesquisa e pós-graduação da UFSC e, de maio de 2008 a maio de 2012, reitor da UFSC. De 2012 a 2018 integrou o Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, onde ocupou os cargos de Secretário Nacional de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, Secretário de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento, e Secretário Executivo. Foi presidente do Conselho de Administração da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) de 2016 a 2019 e do Conselho de Administração da Nuclebrás Equipamentos Pesados (Nuclep) de 2017 a 2019; desde 2017 é presidente do Conselho de Administração das Indústrias Nucleares do Brasil (INB).

HELIO MICHELINI PELLAES NETO

Advogado e empresário, especialista em Cooperação Internacional, mestre em Sociologia Política pela Universidad Complutense de Madrid, na Espanha. Possui ampla experiência em gestão de projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento, tendo atuado como consultor perante várias organizações internacionais, em especial o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Comissão Europeia. Colaborou com a condução dos assuntos internacionais de interesse do Governo do Estado de Santa Catarina, tendo atuado perante a Secretaria de Articulação Internacional, e do Governo do Estado de São Paulo, na qualidade de Assessor Internacional da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho. No setor privado, atuou nas áreas da saúde e educação. Atualmente, leciona Relações Internacionais na Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP), em São Paulo.

JANUARIO MONTONE

Foi Secretário Municipal da Saúde de São Paulo (2007-2012) e de Gestão (2005-2007). Atuando na administração pública há trinta anos, participou da regulação do setor de saúde suplementar e da criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), da qual foi o primeiro diretor-presidente (1999-2003). No Ministério da Saúde participou da criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), onde foi diretor (1999). Presidiu (1997/1999) a Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Atuou como consultor da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e Banco Mundial. Em Campinas, foi Secretário de Administração (1986-1988) e de Recursos Humanos (1993-1996). É autor de *Planos de Saúde, passado e futuro* (Medbook, 2009).

Atualmente dirige a Monitor Saúde e é consultor na Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), além de palestrante e professor. Colabora com diversas entidades voltadas ao aperfeiçoamento dos serviços públicos (Comunitas e Centro de Liderança Pública - CLP) e inovação na área de saúde (BrazilLab).

ROBERTO MACEDO

Graduado em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP) e mestre e doutor pela Universidade Harvard. Na FEA, foi professor titular, chefe do Departamento de Economia e diretor. É articulista do jornal O Estado de São Paulo, membro do Conselho de Administração da Desenvolve SP e consultor econômico da Fundação Espaço Democrático, do Partido Social Democrático (PSD), entre outras atividades. Foi secretário de Política Econômica do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Eletros e do Sindigás. Entre as publicações: *Os Salários na Teoria Econômica* (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982) e *Benefits and Costs of Privatization: Evidence from Brazil*, com F. Anuatti-Netto, M. Barossi-Filho e A. Gledson de Carvalho, para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em Alberto Chong e Florêncio López-de-Silanes, orgs., *Privatization in Latin America*, copublicação da Stanford University Press e do World Bank, 2005. Mais informações: lattes.cnpq.br/8570281412283216.

SOBRE OS AUTORES

ROGÉRIO SCHMITT

Colaborador da Fundação Espaço Democrático, professor do MBA em Relações Governamentais da FGV/SP, analista de risco político da Empower Consultoria e membro do Conselho Superior de Estudos da Política da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Doutor e mestre em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e graduado em ciências sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi analista político na Tendências Consultoria e na Prospectiva Consultoria, e consultor de cenários prospectivos na Eyes on Future. No terceiro setor, atuou no Centro de Liderança Pública e na Transparência Brasil. Foi também professor de ciência política na USP, na pós-graduação em “Legislativo e Democracia no Brasil” da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), na Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP e PUC-RJ).

RUBENS FIGUEIREDO

Bacharel em Ciências Sociais e pós-graduado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Integrante do Conselho Superior de Estudos Avançados da Fiesp e do Conselho de Orientação Política e Social da Associação Comercial de São Paulo. É diretor da Associação Brasileira dos Consultores Políticos (ABCOP) e consultor da Fundação Espaço Democrático. Integrou o Centro de Estudos de Opinião Pública (Cesop) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Escreveu, com Fernando Henrique Cardoso, o *paper* “Reconciling capitalists with democracy: the Brazilian case”, apresentado em Forlì, na Itália. É autor, co-autor e organizador de mais de 25 livros nas áreas de estudos de opinião pública, marketing político, performance de governos, ação empresarial e inovação na administração pública. Entre esses livros, destacam-se *A era FHC: um balanço* (com Bolívar Lamounier); *As cidades que dão certo* (idem); *Cidades nota 10: vida inteligente na administração pública brasileira*; *Junho de 2013: A sociedade enfrenta o Estado*; e *O que é marketing político*.

Bacharel em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), com especialização em Opinião Pública e Master of Arts pela University of Connecticut. Desenvolveu, por mais de 20 anos, carreira executiva no Ibope Opinião e, depois, no Ibope Inteligência, com importante intervalo trabalhando na Marketing, Estratégia e Comunicação Institucional/Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (MCI/IPESPE). Em 2017 fundou, com outros 10 colegas, o Coletivo Delibera Brasil, que tem como objetivo fortalecer e aprofundar a democracia brasileira por meio de iniciativas de deliberação cidadã conhecidas como Minipúblicos ou Júris Cidadãos. Autora de *Corrupção Política: Eleitor Vítima ou Cúmplice?* (Ibope Inteligência, 2006) e coautora de *O que é Opinião Pública*, com Rubens Figueiredo.

TULIO KAHN

Sociólogo e doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP). Foi pesquisador visitante do Center for Iberian and Latin American Studies (CILAS), Universidade da Califórnia San Diego, do Center for Latin American and Caribbean Studies (LACS), Universidade de Michigan, e do Centro de Estudos Brasileiros de Oxford. Atua como consultor em projetos de pesquisa sobre violência e crime, e já trabalhou para o Banco Mundial, Banco Interamericano, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), Organização Mundial da Saúde (OMS), Ministério da Justiça, governos estaduais e municipais, entre outros organismos nacionais e internacionais. Foi pesquisador do Instituto Latino Americano das Nações Unidas (ILANUD), Núcleo de Estudos da Violência da USP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entre outros. Atualmente é consultor no Espaço Democrático. Como gestor público, foi assessor na Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo, Diretor na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e Coordenador de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP/SP).

VILMAR ROCHA

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG) e Deputado Federal por 20 anos (5 mandatos). Presidente do Instituto Tancredo Neves, órgão de estudos políticos, econômicos e sociais. Publicou diversos livros, o último com o título *O Fascínio do Neopopulismo* (Topbooks, 2007). Promoveu e participou no Brasil e no exterior de seminários e congressos sobre liberdade, democracia, formas de governo, fortalecimento de partidos políticos e de congressos nacionais, entre outros temas da agenda global. Atualmente é coordenador de relações institucionais da Fundação Espaço Democrático.

SUMÁRIO

- 9 **Prefácio**
- 13 **Nota do Organizador**
- 15 **Capítulo 1 - Brasil: desafios e perspectivas**
Rubens Figueiredo
- 37 **Capítulo 2 - Economia: anos 2020
começam com depressão e estagnação**
Roberto Macedo
- 61 **Capítulo 3 - Presente e futuro
da democracia no Brasil**
Vilmar Rocha
- 73 **Capítulo 4 - Riscos e oportunidades para
o sistema político brasileiro na próxima década**
Rogério Schmitt
- 91 **Capítulo 5 - Opinião pública e novas formas
de participação política**
Sílvia Cervellini
- 109 **Capítulo 6 - Tecnologia e mudanças sociais**
Alvaro Toubes Prata
- 131 **Capítulo 7 - Brasil: desafios e possibilidades
nos anos 2020**
Tulio Kahn
- 147 **Capítulo 8 - Por um Brasil global -
as alianças que precisamos construir**
Helio Michelini Pellaes Neto
- 167 **Capítulo 9 - Desafios da saúde no Brasil**
Januario Montone

PREFÁCIO

Um livro fundamental para entendermos o Brasil de hoje e o que nos espera no futuro próximo

Só podemos aplaudir a iniciativa da Fundação Espaço Democrático de editar um livro como este. Não é muito comum, nesta conjuntura de polarização política e reinado das redes sociais, nas quais as informações e interpretações têm validade até o próximo “post” ou “fake news”, reunir especialistas com tamanha competência e reconhecimento nas suas respectivas áreas para analisar aspectos abrangentes da nossa política, economia e sociedade.

O livro, idealizado e organizado pelo competente cientista político Rubens Figueiredo, em seus nove capítulos, traz um apanhado bastante amplo dos desafios que o Brasil deverá enfrentar nesta década. A qualidade dos textos e o conjunto consistente de informações relevantes oferecem ao leitor um painel de referência que torna possível compreender, nestes tempos confusos, o que se passa em nosso País no plano estrutural. Reconhecer os desafios é o primeiro passo para superá-los.

O primeiro capítulo, de autoria de Rubens Figueiredo, discute o que ele chama de “esgotamento de três agendas”: o pacto social-democrata, que permitiu a elaboração da Carta de 1988; a política econômica intervencionista-desenvolvimentista, que tantos problemas e sofrimento nos trouxe; e a inadequação aliada à falta de funcionalidade da nossa estrutura estatal, que parece impermeável a choques de gestão e não chega exatamente a favorecer a adoção de políticas públicas que contemplem as necessidades da população.

O segundo capítulo, de responsabilidade do respeitado e requisitado economista Roberto Macedo, faz um minucioso apanhado da economia brasileira no começo dos anos 2020. Apresentando um conjunto impressionante de dados, o trabalho de Macedo oferece ao leitor uma visão bastante acurada do que acontece na nossa economia e insinua o que se pode esperar para os próximos anos, tendo em vista a evolução do passado recente e as características da política econômica adotada pelo governo.

O terceiro capítulo, de autoria do experiente parlamentar, professor universitário e palestrante internacional Vilmar Rocha, desenvolve uma multifacetada interpretação sobre o futuro da democracia no Brasil, tomando como pano de fundo as profundas transformações socioculturais experimentadas pela sociedade contemporânea. O autor lança mão de indicadores que dão conta do vigor da nossa democracia e da relevância das instituições na garantia do funcionamento do regime democrático.

O quarto capítulo, de autoria do doutor em Ciência Política e qualificado analista Rogério Schmitt, discorre sobre os riscos e oportunidades do sistema político brasileiro na próxima década. Com argumentos sólidos e na contramão de interpretações superficiais, Schmitt sustenta, baseado em indicadores internacionais, que nosso sistema político, apesar de ter problemas, está longe de ser tão defeituoso assim. Os dados apontam que o desempenho brasileiro na área política é superior ao que logramos alcançar nos rankings institucionais, econômicos e sociais.

A conceituada socióloga Silvia Cervellini, que foi durante muito tempo diretora do Ibope e é uma profunda conhecedora da opinião pública brasileira, faz uma instigante reflexão sobre as novas características da opinião pública na era digital. Dialogando com os conceitos emanados por autores clássicos, Cervellini pondera que

“as mediações e os mecanismos para a formação e entendimento da opinião pública” estão em xeque. Quais são as novas formas de participação que estão surgindo como decorrência desse processo?

O competente professor do Departamento de Engenharia Mecânica da Universidade Federal de Santa Catarina, com passagem pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, Alvaro Toubes Prata é o responsável pelo importantíssimo capítulo que trata da tecnologia e das mudanças sociais. Conjugando amplo conhecimento acadêmico e a visão prática de quem esteve no governo, Prata pontua as importantes transformações que se esperam nos próximos anos e como o Brasil deve se preparar para enfrentá-las.

O sétimo capítulo tem como autor Tulio Kahn, um dos mais respeitados analistas de sociologia criminal no Brasil. Com sólida formação acadêmica e profunda familiaridade com a estatística, Kahn passa longe das interpretações às vezes sensacionalistas e superficiais que a cobertura dos meios de comunicação faz chegar à opinião pública. Para ele, faltam recursos para maximizar a inteligência e a tecnologia dos órgãos de segurança, um dos caminhos mais adequados para se aumentar a eficiência na luta contra o crime.

O capítulo de número oito tem como responsável o advogado, empresário e professor de Relações Internacionais da FAAP Helio Michelini Pellaes Neto. Apresentando argumentação vigorosa e riqueza de dados, o autor monta um amplo painel de possibilidades da inserção brasileira no dinâmico contexto internacional, analisando a importância de composição de alianças, sejam elas bilaterais - Estados Unidos, China e Japão, principalmente - ou regionais.

O capítulo nove, incluído no livro em função das consequências da pandemia causada pelo novo coronavírus, tem como autor o competente ex-secretário da Saúde da cidade de São Paulo Januario Montone. Ele faz uma reflexão sobre o nosso sistema de saúde,

explicando a evolução que o país experimentou nessa área e as discrepâncias que se observam nos setores público e privado. Chama a atenção para a grandiosidade do SUS, a magnitude dos números e a dimensão dos desafios que precisamos superar.

Vivemos num mundo de informações picotadas e muito sensacionalismo, quando não de notícias falsas, simplesmente. Ler um livro como este nos leva à direção contrária: permite compreender aspectos importantes da realidade com base em informações confiáveis e análises de alto nível. Ajudar a compreender o mundo em que vivemos e a formar cidadãos mais preparados e atentos são os papéis mais importantes de uma Fundação partidária como o Espaço Democrático.

Desejo a todos uma excelente leitura.

Alfredo Cotait Neto

Presidente do Conselho Curador da Fundação Espaço Democrático, vice-presidente nacional do Partido Social Democrático (PSD) e presidente da Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo (Facesp)

NOTA DO ORGANIZADOR

Este livro estava em fase de edição quando o mundo foi surpreendido com a escalada da pandemia do novo coronavírus. Em vista desse novo megacontecimento, os colaboradores desta obra foram convidados a produzir um posfácio com as reflexões sobre o impacto e as consequências nas áreas de suas especialidades. Assim o trabalho fica mais rico e atualizado. Houve a inclusão, também, de um capítulo específico sobre a área da saúde, de Januario Montone, ex-secretário da Saúde da Prefeitura de São Paulo.

Rubens Figueiredo
Organizador

Capítulo 1

BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Rubens Figueiredo

Num mundo inundado de informações irrelevantes, clareza é poder.

Yuval Noah Harari (1)

*Algumas multinacionais tinham 20 ações trabalhistas nos EUA,
15 na Europa, quatro na Ásia e 3.000 ações no Brasil.*

Yves Gandra Martins Filho

Ex-presidente do Tribunal Superior do Trabalho,
em entrevista sobre a Reforma Trabalhista (2)

O pacto constitucional: o Estado sobrecarregado

Nossa opinião pública é muito maltratada. Em pouco mais de cinco anos (2013-2018), passamos por momentos de impactos extraordinários que embaralharam os sentimentos dos brasileiros. Em 2013, inesperadas manifestações gigantescas de insatisfação que reivindicavam tudo do nada vieram e para o nada foram. Em 2014, uma eleição polarizada, de muito rancor e pouca razão. Dilma se elegeu prometendo fartura e assumiu entregando arrocho. Enganou e frustrou um terço dos brasileiros que nela acreditou. Convivemos com a Lava Jato, a maior e mais vistosa operação anticorrupção da história e seus desdobramentos.

O brasileiro pobre e humilde, desempregado ou passando dificuldade, viu com revolta na televisão os R\$ 51 milhões em dinheiro vivo na sala de um apartamento de um figurão da República. Vem o impeachment, a gravação do Joesley Batista, que quase nocauteia o governo, e a greve dos caminhoneiros, que mostrou a incapacidade de reação da administração federal e minou a confiança dos agentes econômicos. Não foi fácil ser brasileiro neste período...

Frente a tantos e tão profundos estímulos em sucessão alucinante, surge a dificuldade de se separar aquilo que é transitório e às vezes superficial do que é estrutural, permanente, cultural. Se o Brasil dos anos 2013-2018 fosse um jornal, teria quatro páginas só de manchetes, a maioria delas dando conta de escândalos e da relação pouco amistosa entre as autoridades políticas, as autoridades judiciais e as autoridades policiais.

A conjuntura suga os analistas para o dia a dia e dificulta a visão panorâmica da sociedade e do Estado. Como disse certa vez o executivo do mercado financeiro Cássio Casseb, “o Brasil é um país onde você passa quinze dias fora e muda tudo, mas passa quinze anos fora e não muda nada” (3). O objetivo deste texto é procurar captar quais são os problemas mais permanentes que há muitos anos entravam nossa economia e atrasam a entrada definitiva de nosso País no grupo dos países desenvolvidos.

O Brasil precisa enfrentar a difícil tarefa de superar o esgotamento de três agendas que inviabilizam as possibilidades de um desenvolvimento compatível com o nosso potencial econômico. A primeira delas é o pacto social-democrata

derivado do processo de redemocratização que deu curso à elaboração da Constituição de 1988 e colocou em funcionamento o estado de bem-estar social à moda dos Trópicos. Esse arranjo sobrecarregou o Estado brasileiro com um conjunto imenso de atribuições, cujo custo de execução tem se mostrado acima de nossa capacidade de gerar os recursos correspondentes (4).

Esse pacto pode ser definido nos seguintes termos: “tudo, para todos, o tempo inteiro”. É evidente que essa generosidade irresponsavelmente bem-intencionada tem preço. Quando a Constituição entrou em vigor, no final dos anos 1980, a carga tributária brasileira era de 24% do PIB e o Estado conseguia investir algo em torno de 3% do PIB. Hoje, a carga tributária é de aproximadamente 35% e o investimento não chega a 1,5% do PIB. Arrecadamos 50% mais e investimos 50% menos. Para completar, a população está insatisfeita, os indicadores sociais avançam a passo de cágado e os serviços públicos são considerados de péssima qualidade.

Não é para menos. O artigo 196 da Constituição, por exemplo, estabelece que a saúde é um direito (integral e universal) de todos e dever do Estado. O artigo 203 reza que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social. A educação é direito de todos e dever do Estado e da família. Nossa Previdência é ancorada no mundo da fantasia: os trabalhadores na ativa financiam a aposentadoria dos mais velhos. Só que temos cada vez menos trabalhadores formais na ativa, os “velhos” se aposentam novos e vivem muito tempo recebendo recursos da Previdência. A conta não fecha.

Antes da reforma e somente na esfera federal, o déficit anual do sistema era cerca de R\$ 270 bilhões. Desses, R\$ 180 bilhões se referiam aos 30 milhões de brasileiros que trabalharam na iniciativa privada e contribuíram para o INSS. A outra parcela, de R\$ 90 bilhões, diz respeito a um milhão de funcionários públicos. O tesouro despendia, portanto, R\$ 6 mil/ano para cada aposentado do INSS e R\$ 90 mil/ano para cada ex-servidor público. Ou seja, 15 vezes mais. Não faz sentido. Nossos gastos no setor previdenciário chamam a atenção quando se lançam mão de comparações internacionais. O Brasil tem 13% da população acima dos 65 anos e gasta com a Previdência 14% do PIB. O Japão tem 45% de idosos na mesma faixa etária e gasta 10%.

Abaixo, uma pequena amostra de descabimentos da nossa Previdência (5):

Comparações internacionais apontam que a despesa previdenciária no Brasil, medida em porcentagem do PIB, já é uma das 15 maiores do mundo. Se seguisse a mesma proporção do restante do mundo, o Brasil gastaria hoje cerca de 4% do PIB, levando em conta nossa população idosa. Gastamos 14%!

- Antes da reforma, a despesa previdenciária respondia por 58% dos gastos primários da União. Sobravam 13% para os salários do funcionalismo, 9% para a saúde, 7% para a educação e 2% para o Bolsa Família. As despesas de segurança, transportes, defesa, ciência e tecnologia e todas as outras se limitam aos 11% restantes.
- O déficit do Estado brasileiro com a Previdência, contando União, estados e municípios, atingiu R\$ 370 bilhões em 2017. Foram gastos R\$ 153 bilhões em aposentadorias por tempo de contribuição. Isso representa 20 vezes mais o orçamento da Ciência e Tecnologia.
- Apenas no âmbito federal, o gasto com a Previdência aumenta R\$ 50 bilhões por ano.
- A aposentadoria por tempo de contribuição - sem idade mínima, portanto - só existe em 13 lugares do mundo. Países como Irã, Iraque, Síria, Equador, que não representam exatamente modelos a serem copiados, ostentam baixa cobertura e sistemas previdenciários rudimentares. Nações como a Argentina, Chile, México e Paraguai já possuem idade mínima de 65 anos, hoje.
- Desde 1980, felizmente, a expectativa de vida tem crescido um ano a cada três anos que passam. Em 1980, a expectativa de vida ao nascer era de 65 anos e meio para uma menina e 58 anos e cinco meses para um menino. Atualmente, é de 82 anos para a menina e quase 75 para um menino. Isso significa que o aposentado receberá seus proventos por muito mais tempo.
- Também temos o fenômeno da redução da fertilidade. Nos anos 1960, a média era de 6 filhos por mulher. Nos anos 2000, é de menos do que 2. Ou seja, teremos cada vez menos trabalhadores contribuindo para pagar a aposentadoria dos mais velhos.

- No Brasil, não existia idade mínima para se aposentar, conforme apontado acima. Isso criou distorções enormes. O rico se aposenta mais cedo, ganha mais e está nas áreas mais desenvolvidas do país, pois conseguiu contribuir todo o tempo em que trabalhou. Já quem não pode contribuir todo o tempo se aposenta aos 65 se for homem ou mulher no caso de Benefício de Prestação Continuada. Nas palavras dos autores, “os pedreiros e empregadas domésticas se aposentam aos 65, mas seus patrões não possuem idade mínima para aposentar” (p. 2).
- Os servidores públicos são beneficiados com a “integralidade”, ou seja, se aposentam com o último salário, independentemente do valor das contribuições feitas. Também são beneficiados com a “paridade”, ou seja, o direito de receber aumentos acima da inflação sempre que os servidores da ativa recebem.
- As aposentadorias e pensões dos servidores (civis) da União são recebidas por menos de 800 mil pessoas a um custo, em 2017, de R\$ 79 bilhões. As aposentadorias dos servidores equivalem a somente 1% dos benefícios, mas representam 9% da despesa total.
- No INSS, o valor médio de aposentadoria por tempo de contribuição é de R\$ 2 mil. A média das aposentadorias no Executivo Federal é de cerca de R\$ 9 mil, nas Forças Armadas é de R\$ 11 mil, no Judiciário (e Ministério Público) é de R\$ 18 mil e chegam a R\$ 21 mil no Legislativo.
- Nos estados, nada menos que 30% do déficit previdenciário se refere a categorias como professores e militares. É bom lembrar que quase 40% dos militares e professores se aposentam antes dos 50 anos.

Na saúde, área sensível, a judicialização impera. Como a Constituição promete tudo para todos o tempo todo, multiplicam-se as demandas judiciais. Em 2004, os gastos com medicamentos básicos e estratégicos eram iguais aos gastos com os medicamentos excepcionais. Em 2009, apenas cinco anos depois, os gastos com os medicamentos excepcionais representavam 2,5 vezes os gastos com os medicamentos básicos (6). Não precisa ser nenhum especialista para antever o problema que isso cria em termos de saúde pública. É

como tirar vacina de febre amarela de 30 mil cidadãos para pagar o tratamento sofisticado de uma pessoa por força de uma ação judicial.

Na educação, é desproporcional e profundamente injusta a parcela gasta com o ensino superior. As universidades públicas brasileiras são frequentadas por alunos de famílias das classes média ou alta, que poderiam financiar com tranquilidade pelo menos parte de seus estudos. Os dados são inquietantes. No Brasil, gasta-se com cada aluno matriculado em universidades públicas o equivalente a 93% do nosso PIB *per capita*. No ensino fundamental, esse gasto é de 18% do PIB *per capita*.

Pode-se argumentar, com razão, que o ensino universitário é mais sofisticado, demanda professores com mais tempo de estudo e muitos com dedicação exclusiva, instalações melhores, centros de pesquisa etc. Tudo isso é verdadeiro, mas comparações internacionais revelam que em 2010 o Brasil gastou “com alunos da educação primária o equivalente a US\$ 2,8 mil per capita contra US\$ 8 mil per capita dos países da OCDE. Já no ensino superior, o Brasil gastou US\$ 13,1 mil por aluno, contra US\$ 13,5 mil da média da OCDE” (7). Ou seja, temos uma distância enorme dos padrões desenvolvidos no que se refere aos gastos despendidos com a educação básica e estamos quase iguais no ensino superior, embora nossa melhor universidade, a Universidade de São Paulo, esteja num modestíssimo 118º lugar no *World University Rankings*, divulgado em junho de 2018.

Apesar de todos esses percalços e por causa do avassalador aumento de recursos nas mãos do Estado, é fora de dúvida que “a agenda republicana avançou com notáveis conquistas na política social. Graças à Constituição de 1988 e a diversas políticas adotadas na década seguinte, o ensino fundamental foi universalizado, assistimos à melhora dos serviços de saúde, expandiu-se o acesso à Previdência e foram criados programas de transferência de renda para as famílias mais pobres” (8). O que se discute é a sustentabilidade desse arranjo social, a possibilidade de ele obter sucesso numa estrutura federativa perversa e a ineficácia da gestão de um volume monumental de recursos. Nossa temerariamente generosa Constituição cidadã, ao invés de promover a igualdade possível por meio da ação corretiva do Estado, se tornou uma monumental fábrica de injustiças.

Prometendo crescimento, entregando recessão: o intervencionismo desastrado

A segunda agenda que está ultrapassada é a visão intervencionista-desenvolvimentista na política econômica. É impressionante a força que ainda tem essa abordagem em líderes com visão de viés populista e até em outros nem tanto. Nessa versão, o Estado onisciente e visionário cria mecanismos de intervenção no processo produtivo – através de políticas fiscais, cambiais, desonerações, controle de preços, aumentos de salários superiores ao incremento de produtividade etc., passando a funcionar como o grande indutor do desenvolvimento.

Na verdade, esse ideário opõe a euforia discursiva à racionalidade econômica. Fábio Giambiagi chama a atenção para um documento, elaborado pelo PT em fevereiro de 2013, intitulado “O decênio que mudou o Brasil”, no qual essa “lógica” é explicitada. Na página 13, é possível ler no panegírico que “o salário médio real dos trabalhadores cresceu acima dos ganhos de produtividade. Entre 2003 e 2010, por exemplo, o aumento acumulado da produtividade foi de 13,2% ante a expansão de 20,8% do salário real. Para cada aumento da produtividade, o aumento médio real aumentava 1,6% durante os governos desenvolvimentistas” (9). O que isso significa de fato? Menos eficiência, competitividade e preços mais altos. Os desenvolvimentistas soltavam rojões onde deveriam colocar coroas de flores.

Em entrevista ao jornalista Mario Vitor Rodrigues, o economista Samuel Pessôa expõe seu pensamento a respeito desse enfoque. Diz ele: “eu acho que essa visão é meio amalucada. Por exemplo, eu vejo esse pessoal falando... Eles acreditam, no meu modo de entender, numa economia do moto perpétuo. E o que é a economia do moto perpétuo? É o seguinte: o Estado aumenta o gasto dele e, claro, para aumentar o gasto, ele tem que aumentar a dívida... Mas esse impacto é tão grande sobre o crescimento e a receita de impostos que, no final do dia, depois de todos esses efeitos, a relação dívida/PIB cai. É um mundo maravilhoso, uma coisa meio pedra filosofal...” (10).

Pessôa aponta, na mesma entrevista, que esse tipo de interpretação tem uma visão equivocada do mundo. Pensa através da cartilha que professa mais fé do que ciência e ignora a necessidade de conexão com os fatos. E existe em todos os países do mundo. Eles ficam na academia, fazem suas críticas, seminários etc.

“Esse grupo de pessoas que pensam de maneira muito diferente existe em todo lugar: na França, nos Estados Unidos, no Chile... Agora, nesses lugares acontece alguma coisa que essas pessoas nunca viram o ministro da Fazenda, nunca viram o secretário do Tesouro Nacional ou o presidente da República”.

Quando Lula assumiu seu primeiro mandato, em 2003, teve o bom senso de manter os princípios da política econômica de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso. A condução da economia se ancorava em três pilares básicos: metas de inflação, câmbio flutuante e superávits fiscais. À época, Lula escolheu Antonio Palocci para ministro da Fazenda, Henrique Meirelles para o Banco Central e Joaquim Levy, doutor em economia pela conservadora Universidade de Chicago, para a Secretaria do Tesouro. O secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda na gestão Palocci era Marcos Lisboa, um dos principais críticos da intervenção do Estado em nosso País. Seria difícil imaginar algo mais distante de um viés esquerdista na condução da economia.

O caminho da ortodoxia vinha dando certo. A inflação caiu e começaria em julho de 2003 o que Lula chamou de “o espetáculo do crescimento” (mais tarde, em tom de ironia, Delfim Netto falaria no “crescimento do espetáculo”), ainda que o PIB de 2003 tivesse apresentado uma queda de 0,2%. Mas, em maio de 2004, dados do PIB do primeiro trimestre apontavam um crescimento de 2,7% em relação ao mesmo período do ano anterior. As escolhas, tão criticadas por alguns setores do PT, se mostraram acertadas.

A mudança começaria a ocorrer quando, em novembro de 2005, a então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, certamente estimulada por Lula, classificou de “rudimentar” a proposta de um novo regime fiscal, que havia sido coordenada pelos ministros Antonio Palocci, da Fazenda, e Paulo Bernardo, do Planejamento, com a ajuda do ex-ministro Delfim Netto. Inaugurava-se, assim, a fase “Despesa é vida” (11). Estava feita a escolha: o governo optara pelo caminho da heterodoxia, da irresponsabilidade fiscal, do populismo.

Os resultados do ideário “neoliberal” que FHC teria legado ao governo do presidente Lula foi classificado à exaustão como uma “herança maldita”, apesar dos indicadores deixados pelo governo tucano fossem satisfatórios para a conjuntura da época. O governo central passa a relaxar nas metas da inflação, uma vitória dos desenvolvimentistas sobre os neoliberais. A política monetária foi afrouxada.

Com a crise monetária de 2008, o governo Lula radicaliza o intervencionismo. Nas palavras de Safatle, Borges e Oliveira, a administração federal “reduziu o IPI cobrado sobre os automóveis no fim de 2008 e, em 2009, ampliou as desonerações para bens de consumo duráveis, bens de capital, material de construção, móveis, motocicletas e itens de alimentação”. E foi além: “ampliou o período de concessão e o valor do seguro-desemprego, e criou o programa Minha Casa Minha Vida, subsídio à habitação popular que daria impulso à indústria de construção civil e realizaria o sonho da casa própria das camadas mais pobres da população” (12).

A generosidade pública pode parecer vistosamente altruísta e trazer uma reconfortante popularidade, mas sempre cobra seu preço. O governo reduziu as metas de superávit primário em 2009: caiu de 2,85% do PIB para 1,6% no governo federal. A recessão é debelada em poucos meses, o PIB volta a apresentar sinais positivos e o governo Lula resolve aprofundar sua política desenvolvimentista. Força a diminuição das taxas de juros, não se importando com seus efeitos inflacionários. O que interessava era um PIB em crescimento, população consumindo satisfeita e alta popularidade para eleger Dilma Rousseff em 2010. Naquele ano, o PIB cresceu exuberantes 7,5% e Lula deixa o governo com 82% de avaliações positivas. Dilma é eleita. A inflação medida pelo IPCA, que atingira 3,14% em 2006, alcança 5,91% em 2010.

O expansionismo volta forte nos primeiros anos da administração Dilma. Em reunião ministerial no início do governo, o ministro da Fazenda Guido Mantega é encarregado de fazer uma projeção sobre o cenário da economia nos quatro anos de mandato que se iniciavam. Pintando um quadro cor de rosa, Mantega apresentou gráficos mostrando um crescimento médio de 2,6% no período FHC e de 4% nos oito anos de Lula. Para Dilma, a meta projetada foi de 5,9%. A equipe econômica tinha a fórmula daquilo que Samuel Pessôa chamou de “o moto perpétuo” da economia.

Em 2012, entra em cena a chamada “nova matriz econômica”. Segundo as palavras de Márcio Holland, esse novo modelo seria a combinação de juro baixo, taxa de câmbio competitiva e uma consolidação fiscal “amigável ao investimento”. Havia, ainda, a intervenção estatal nas desonerações e para controlar preços, como no caso dos combustíveis e da energia elétrica. A orgia de gasto e o excesso de “derrapadas” na política econômica começam a afetar as contas públicas. Surge a ideia da criação de uma banda para a meta fiscal, à semelhança do que acontecia

com as metas de inflação, que podem variar para baixo ou para cima do centro estabelecido. O governo percebe que não conseguirá cumprir a meta do superávit primário, fixada em R\$ 139,8 bilhões, ou 3,1% do PIB.

O resultado do intervencionismo desenvolvimentista foi catastrófico. Estima-se que, entre 2012 e 2015, as desonerações causaram uma perda de R\$ 320 bilhões em receita. Cada novo emprego criado ou preservado com a medida custou ao ano R\$ 67 mil ou pouco mais de três vezes mais do que a média dos salários do trabalhador brasileiro, que o CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) estimava em R\$ 1,7 mil por mês ou R\$ 22,1 mil/ano. Segundo um técnico de governo, “teria sido melhor ter pegado todo esse dinheiro, colocado em um helicóptero e jogado sobre a favela da Rocinha” (13).

No setor elétrico, a intervenção foi lamentável. Em 6/9/2012, a presidente Dilma anuncia, com a grandiloquência de praxe, em rede nacional de rádio e TV, a redução das tarifas de energia elétrica: 16,2% para residências e 28% para o setor produtivo (14). A ação desastrada desestruturou o sistema elétrico e a conta não tardou a chegar: em 2014 a energia aumentou 17% e em 2015, 51%. A Eletrobrás passou de um lucro de US\$ 6 bilhões em 2008 para um prejuízo de US\$ 14 bilhões em 2015.

No plano internacional, a megalomania associada à política externa orientada para ajudar países alinhados ideologicamente com o PT produziram fracassos em série. Um livro do jornalista Fábio Zanini (15) mostra, com bastante competência, como o dinheiro público brasileiro foi desperdiçado em projetos inconsequentes e desastrados. O governo Lula tentou transformar o Oceano Atlântico numa extensão do território brasileiro, construiu a Estrada do Pacífico, que não serve para nada, procurou petróleo na Namíbia (e não encontrou nada), associou-se à sanguinolenta ditadura em Angola e outras estrepolias mais. Entre 2003 e 2015, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) liberou US\$ 14 bilhões para 575 projetos no exterior, em 11 países da África e da América Latina. No campo diplomático, o Brasil tinha, em 2015, embaixadas em inacreditáveis 139 países, sendo que 34% delas haviam sido criadas depois da primeira eleição de Lula. Entre as novas, o governo brasileiro petista achou produtivo manter unidades em Maláui, Granada, Nepal, Belarus e outras potências similares.

O Estado disfuncional e o sistema político

A terceira agenda a ser superada se refere ao desarranjo do Estado brasileiro, no plano administrativo-gerencial. Nosso federalismo está desbalanceado. O conceito de federalismo pressupõe a descentralização de encargos e recursos para os entes subnacionais, o que se configura numa providência absolutamente razoável para um País tão grande, diversificado e populoso como o nosso. Mas isso não acontece. A União concentra 57% dos recursos públicos, ou seja, fica com mais recursos do que a soma dos 27 estados e dos mais de 5.500 municípios.

Tabela 1
Distribuição dos impostos (% do total)

Ente federativo	Distribuição dos impostos em %
União	57,06
Estados	24,66
Municípios	18,28
Carga tributária total	100

Fonte: José Roberto Alonso em O Estado de S. Paulo, 11/07/2011

Essa enorme concentração na esfera federal – convenhamos que com uma carga tributária de 35% do PIB, 57% do oitavo maior PIB do mundo à disposição do governo central é dinheiro que não acaba mais – convive com a pauperização crescente dos estados e municípios, que estão encarregados de grande parte da prestação dos serviços públicos, sobretudo nas áreas de saúde e educação fundamental. Os estados mal conseguem pagar o funcionalismo público. Na verdade, a inação da União associada à pressão dos cidadãos fez com que os municípios fossem acumulando um conjunto extraordinário de atribuições, passando a atuar também e cada vez mais, por exemplo, na área da segurança pública.

Um dos maiores especialistas brasileiros na área da segurança, Tulio Kahn, enxerga irracionalidade no sistema. O artigo 144 da Constituição circunscreveu

a função das Guardas Municipais, limitando-as à proteção dos próprios municipais. Segundo Kahn, “do ponto de vista da racionalização e organização dos órgãos de segurança, é melhor que as Guardas Municipais assumam um papel complementar ao das polícias estaduais e o governo federal deve orientá-las e capacitá-las para o enfrentamento da desordem urbana, que hoje se sabe estar relacionada à criminalidade e à sensação de insegurança da população” (16).

Na área da saúde, a desorganização é gigantesca. De acordo com André Medici, “os principais problemas que levam à ineficiência da rede de serviços de saúde no Brasil repousam na desarticulação entre distintos níveis de complexidade da rede de serviços (atenção primária, secundária e terciária), na ausência de uma política de recursos humanos consistentes (desqualificação de pessoal de nível médio, desbalanceamento na composição interna das equipes de saúde e distribuição inadequada de profissionais), na falta de uma gestão adequada de custo de insumos, matérias e medicamentos, e na falta de autonomia dos gestores dos serviços de saúde para resolver esses problemas enumerados” (17).

Medici aponta ainda os seguintes entraves:

- a) de escala, já que mais da metade dos hospitais brasileiros têm porte pequeno (menos de 50 leitos) e não conseguem funcionar de modo eficiente;
- b) falta de padronização das práticas médicas, que acarreta grandes variações nos procedimentos adotados; e
- c) hospitalocentrismo, pois o sistema de saúde brasileiro é muito dependente da atenção hospitalar. Acredita-se que cerca de 30% das internações hospitalares poderiam ser evitadas em tratamentos na rede primária.

Na educação, alguns indicadores mostram uma grande ineficiência. Um deles relaciona a nota de matemática no PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes) com o gasto *per capita* por aluno no ensino fundamental. Quando se cruza esses dois dados, fica evidente a nossa falta de capacidade em gerir recursos. Entre os países analisados (70 países em 2016 com renda média para cima), nenhum é tão ineficaz quanto o brasileiro. Todos os dez países que gastam quantia semelhante ou menor do que nós gasta-

mos têm um desempenho muito superior no exame. Gastamos muito, direcionamos os recursos equivocadamente e gastamos mal (18).

No que diz respeito ao nosso sistema político-institucional, a análise jornalística de “pseudespecialistas” ou academicismo rasteiro aponta para a tese da dificuldade de se obter governabilidade com a associação entre presidencialismo de coalizão e alta fragmentação partidária, apresentada como uma particularidade brasileira. A questão está mal colocada. Em primeiro lugar, esse arranjo não é uma aberração que só vigora aqui. Segundo Carlos Pereira, “dois terços das atuais democracias são presidencialistas ou semipresidencialistas e tipicamente são governadas por coalizões multipartidárias” (19). Também não é muito comum que o partido do presidente eleito obtenha a maioria das cadeiras no Congresso; dados internacionais mostram que isso não acontece com muita frequência. É verdade que entre nós os partidos são frágeis, a sociedade não se sente representada e as instituições políticas ostentam uma credibilidade muito baixa. Mas esses também estão longe de ser problemas tipicamente brasileiros.

Pereira afirma que “a interpretação dominante na literatura especializada que investiga o presidencialismo de coalizão brasileiro afirma que os poderes constitucionais e de agenda delegados ao Executivo seriam suficientes para superar os problemas inerentes da coalização de um governo minoritário e para atrair partidos para a coalizão do presidente” (20). Sem dúvida, a estrutura do Estado brasileiro – com muitos ministérios, secretarias com status de ministério, agências reguladoras, estatais, milhares de cargos em comissão, concentração estratosférica de recursos nas mãos da União etc. – confere ao chefe do Poder Executivo federal uma soma de recursos extraordinária, que encontra pouco paralelo no plano internacional. Além disso, a capacidade de iniciativa do Executivo em matéria legislativa dificilmente poderia ser minimizada. O presidente da República também indica os ministros do Supremo Tribunal Federal. Ou seja, o chefe do Executivo não pode tudo, mas pode muito.

Com tantos recursos e poderes, o estilo de fazer política do presidente e o momento político do País exercem um enorme papel no desempenho de seu governo e nas relações com o Congresso Nacional. Através de indicadores selecionados, Pereira fez uma avaliação dos seis mandatos presidenciais mais recentes, indican-

do como variáveis o índice sintético de custos de governo, custo direcionados ao partido do presidente, custos direcionados aos partidos da coalizão, heterogeneidade ideológica e número de parceiros na coalizão. Os contrastes são evidentes. Os dados estão sintetizados na tabela abaixo.

Tabela 2
Indicadores políticos selecionados

	FHC 1	FHC 2	Lula 1	Lula 2	Dilma 1	Dilma 2
Custo total do governo	36	59,5	90,6	95,2	88,1	58
Custo do partido do presidente	40	55	69	60	51	56
Custo dos partidos da coalizão	60	45	31	40	49	44
Heterogeneidade ideológica	31	30,5	48	42	45	37,7
Número de partidos parceiros	4	4,6	7,7	9,1	7,8	7,9

Fonte: Tabela montada pelo autor a partir dos dados de Carlos Pereira.

Mesmo sem contabilizar os “custos indiretos” da corrupção, incomparavelmente maiores nos governos Lula e Dilma, percebe-se que o pico do gasto total do governo é mais alto no segundo governo Lula (95,2) e bem menor no primeiro FHC (40). Nos governos Lula, o partido do presidente, no caso o PT, foi o que teve o maior custo (69 e 60, respectivamente). Essa repartição de recursos desproporcional à força da bancada parece ser consequência da alta popularidade presidencial e boa situação da economia. A primeira gestão Lula foi o período no qual a heterogeneidade foi maior, bem como o número de partidos parceiros.

Em outro texto, Carlos Pereira e Frederico Bertholini (21) discorrem sobre a Câmara Federal eleita nas eleições de 7 de outubro de 2018. A síntese da argumentação é a seguinte:

- a) Houve aumento da fragmentação partidária: 30 partidos vão ocupar pelo menos uma cadeira na Câmara;
- b) O número efetivo de partidos passou de 13,4 para 16,5, o maior da história;

- c) A Câmara vai abrigar 9 partidos com bancadas entre 28 e 37 parlamentares;
- d) Serão 327 parlamentares de direita, 82 de centro e 104 de esquerda;
- e) A coligação que deu apoio a Jair Bolsonaro (PSL, PSC, PTB e PRP) passou a ocupar apenas 14% das cadeiras, enquanto a coligação de Fernando Haddad (teve o apoio formal de PDT, PSB, PSOL, PPL, PC do B e PROS) alcançou 28%.
- f) Quanto mais a coalizão do governo espelhar a preferência do Legislativo, menores os custos de governabilidade;
- g) O governo Bolsonaro tem condições de alcançar sucesso legislativo a um custo de governabilidade relativamente baixo.

Avançando para trás: na rabeira do mundo

A conjunção da ingênua generosidade constitucional, do intervencionismo desastrado e da gestão ineficiente da administração pública colocou o Brasil num patamar muito baixo frente a países que podemos considerar nossos competidores no cenário internacional. A tabela a seguir foi elaborada a partir de comparações efetuadas por Marcos Mendes. O autor selecionou um conjunto de países que inclui: “vizinhos latino-americanos, alguns países asiáticos que representam casos bem-sucedidos de crescimento; um país asiático não tão bem-sucedido (Filipinas); membros do grupo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China e, mais recentemente, África do Sul); um país desenvolvido cuja economia é dependente de exportação de commodities (a Austrália); nações europeias emergentes atingidas pela crise mundial de 2008 (Portugal, Espanha e Irlanda); e outras nações de renda baixa e média (Turquia, Polônia e Egito)” (22). O Brasil é então comparado a esses 27 países numa série de variáveis. Os dados estão na tabela abaixo.

Tabela 3
Na rabeira do mundo: o Brasil comparado a outros 27 países

	Brasil	Melhor colocado
Taxa de crescimento médio per capita (2004-10)	19º	China
Despesa governamental (% do PIB)	21º	Filipinas
Carga tributária 2012	27º	Índia
Tempo requerido cumprir obrigações tributárias (horas/ano)	28º (2600)	Irlanda (80)
Taxa real média de empréstimos bancários (2010-11) - média de 6%	28º (41%)	Venezuela
Qualidade geral da infraestrutura (2012-13)	21º	Portugal
Abertura comercial (importações + exportações como % do PIB) 2010	28º	Malásia
Média de anos de estudo para população acima de 15 anos (2010)	23º	Austrália

Fonte: Marcos Mendes, Por que o Brasil cresce pouco?

É difícil dramatizar dados que são trágicos. O Brasil cresce pouco, o governo gasta muito, a carga tributária é excessiva, nosso ambiente de negócios é péssimo, os juros são extorsivos, a infraestrutura, sofrível. Vivemos encurralados dentro de nossas fronteiras e a população tem baixíssima escolaridade. Estamos situados na “pole position” do atraso. Somos pequenos naquilo que poderia nos fazer grandes - e invocamos a nossa elephantíase territorial e obesidade econômica para escamotear a pequenez a que chegamos pela ação descuidada de nossas elites e as escolhas erradas que teimamos em repetir.

Um estudo com número impressionante de dados tratados com rigor técnico e análises econométricas sofisticadas elaborado por Vinícius Carrasco, João M. P. de Mello e Isabela Duarte (22) aponta que conseguimos retroceder em termos mundiais mesmo com avanço econômico de 2003 a 2012. Fomos mal até quando aparentemente fomos bem. Os resultados do estudo são esclarecedores e contrariam frontalmente a opinião estabelecida. Mesmo com evolução real de alguns indicadores sociais e toda fanfarrônica propagandística do governo petista, comparados a países semelhantes ao Brasil, ficamos muito atrás de nossas possibilidades. Perdemos uma oportunidade de ouro. Avançamos, é verdade, mas muito menos do que poderíamos ter avançado.

Dizem os autores: “Tendo recebido um choque de renda externo mais generoso, o Brasil, em relação ao melhor grupo de comparação: 1) cresceu, investiu e poupou menos; 2) recebeu menos investimentos estrangeiros diretos e adicionou menos valor na indústria; 3) teve mais inflação; 4) perdeu competitividade e produtividade, avançou menos em Pesquisa e Desenvolvimento, e piorou a qualidade regulatória; 5) foi pior ou igual em todos os setores importantes; 6) a distribuição de renda, a fração de pobres e a subnutrição caíram em linha ou um pouco menos; 7) a escolaridade avançou menos, a despeito de maiores gastos; 8) a saúde andou em linha. Fomos melhores no mercado de trabalho, onde avançamos na margem mais fácil: colocar as pessoas para trabalhar. Em suma, o Brasil avançou, mas poderia ter avançado muito mais. Neste sentido, a década foi perdida”.

A expansão social e a melhoria na qualidade de vida, iniciadas ainda no governo FHC, encontraram seu ápice em outubro de 2014, com os menores indicadores de desemprego e os maiores salários reais da série histórica. A bomba relógio, porém, já estava armada. Nos anos seguintes, as conquistas foram sendo perdidas e a desesperança voltou com muita força. Num resumo de Marcelo Neri (24):

- a) a inflação atingiu dois dígitos em 2015;
- b) a desigualdade aumentou fortemente em 2015;
- c) houve grande perda de trabalhadores com carteira assinada, que simbolizava a ascensão da nova classe média;
- d) desencadeou-se o aumento da desconfiança nas instituições políticas, nas lideranças políticas e nos governos.

O quadro é complexo e há muito por fazer, mas o efeito das reformas tende a ser excepcional. Em novembro de 2018, a reforma trabalhista, levada a efeito pelo governo Temer, completou um ano. A geração de empregos no período foi baixa, muito em função das incertezas, ano eleitoral, greve dos caminhoneiros e persistência de dúvidas jurídicas quanto às novas regras. Mesmo assim, num período desfavorável, foram criados 298,3 mil postos de trabalho com carteira assinada. Entre dezembro de 2017 e setembro de 2018, houve 1,4 milhão de reclamações trabalhistas, contra 2,2 milhões do período correspondente ao ano anterior. A simplificação dos processos de negociação fez com que os pagamentos decorrentes de acordos somassem 24% a mais do que no período imediatamente anterior (25).

Somos uma Ferrari acelerando numa pista ensaboada. Precisamos ir atrás da aderência. Os desafios são imensos e não podem ser enfrentados concomitantemente. Com planejamento e persistência, no entanto, será possível avançar – e avançar muito. O Brasil necessita de um choque de racionalidade administrativa e da continuidade de uma evolução cultural que leve à adoção crescente de valores mais liberais na opinião pública, cuja trajetória e desdobramentos tratei em outro ensaio (26). O caminho é difícil e as resistências não serão pequenas, mas é o único a seguir.

POSFÁCIO

A pandemia e os limites de atuação do Estado

O enfrentamento da crise gerada pelo novo coronavírus colocou à prova os brasileiros, o arranjo institucional brasileiro e as lideranças políticas, empresariais e administrativas. Três aspectos se destacaram nessa empreitada. O primeiro se refere a uma ampla e dramática campanha de comunicação e de conscientização, que tangenciou a questão da competência de instâncias de poder. O segundo, ao âmbito médico-científico propriamente dito. O terceiro, às questões relacionadas à economia e as tentativas de amortecimento da crise por meio de medidas emergenciais e paliativas. Neste posfácio, centrarei a atenção no primeiro ponto mencionado.

A comunicação se mostrou extremamente confusa, com as autoridades passando sinais desencontrados para a sociedade. De um lado, podemos perfilar os “reducionistas-economicistas”, que minimizavam o alcance da pandemia, advogavam o uso de substâncias químicas de eficácia não comprovada em estudos confiáveis e chamavam a atenção para as consequências econômicas nefastas da paralisação de grande parte das atividades produtivas decorrente do isolamento social. Os maiores representantes dessa abordagem foram o presidente Jair Bolsonaro e, durante certo período, o médico e ex-ministro Osmar Terra.

Do outro lado devemos considerar os “realistas-cientificistas”, que tinham consciência do alcance da gravidade do problema, chamavam a atenção para a necessidade de confinamento das pessoas em casa, a utilização intensiva de álcool gel a 70% e o uso de máscaras quando fosse inevitável sair às ruas. Além disso, essas autoridades deram grande relevância aos aspectos epidemiológicos e procuraram se cercar de profissionais de competência reconhecida para ampará-las na tomada de decisão. Os representantes típicos desse grupo foram o governador de São Paulo, João Dória, e o ministro da Saúde durante o período inicial da crise, Luiz Henrique Mandetta, demitido em 16 de abril de 2020 após divergências com o presidente da República.

Pesquisas de opinião pública divulgadas nos meses de março e abril de 2020 mostravam uma aprovação mais elevada dos defensores da postura “realista-cientificista”. No levantamento do Datafolha realizado no dia 17 de abril, a atuação do presidente Bolsonaro perante a crise era considerada positiva (ótima ou boa) por 36% dos entrevistados, enquanto os governadores de estado atingiam 54%. Já o ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, chegou a atingir 76% de avaliações positivas na pesquisa realizada entre os dias 1º e 3 de abril pelo mesmo Datafolha.

Esse choque de posturas – que também poderia ser identificado como o antagonismo entre a ciência e o populismo – evidenciou problemas no âmbito do sistema federativo, com atritos entre as instâncias do Poder Executivo, a ponto de o Supremo Tribunal Federal ter sido chamado para confirmar o óbvio: a competência concorrente de estados, distrito federal, municípios e União nas ações de combate à covid-19. Em outras palavras, governadores e prefeitos tinham autonomia para estabelecer as medidas que julgassem convenientes, tais como o isolamento social, o fechamento do comércio e a obrigatoriedade do uso de máscaras para usuários do sistema de transporte público.

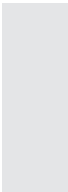
O segundo aspecto a ser considerado foi o desafio imposto ao poder público, principalmente na área da saúde, e suas consequências. Tudo indica que os profissionais da área médica sairão mais valorizados, bem como o Sistema Único de Saúde e o próprio Ministério. Talvez uma lição da pandemia seja a necessidade de ajuste na estrutura dessa área, com avanços na tecnologia (telemedicina, por exemplo) e com estudos e projetos que possam diminuir nossa dependência em relação a insumos básicos para a produção de remédios, testes e vacinas. Para se ter uma ideia de nosso despreparo, no final do mês de abril de 2020 era impossível encontrar à venda nas farmácias as máscaras, considerado um item básico de proteção, que nada mais são que dois elásticos fixados em um pedaço de pano. Essas questões são abordadas com maiores detalhes e mais propriedade no Capítulo 9, de Januario Montone.

Finalmente, no plano da economia, vale ressaltar um impacto de cunho, digamos, filosófico dessa crise, que foi o reconhecimento da relevância assumida pelo Estado justamente por um governo de extração francamente liberal. É evidente que não se enfrenta uma pandemia dessa magnitude na base do *laissez-faire*. O mercado sozinho jamais daria respostas adequadas na proporção requerida pelo conjunto da sociedade. Agora, é evidente também que um Estado, para ser forte e atuar de maneira consequente, necessita ter capacidade fiscal e agilidade na gestão. O novo coronavírus deixará um rastro de elevados gastos públicos, desemprego e empresas quebradas. Vencida a doença, será necessário focar na recuperação econômica e na criação de empregos. Roberto Macedo, no Capítulo 2, aprofunda a análise desse tópico.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1- HARARI, Yuval Noah. *21 Lições para o século 21*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- 2- MARTINS FILHO, Yves Gandra. "Justiça supermãe foi um dos estopins para a reforma trabalhista". *Folha de S. Paulo*, 10/11/2018. Caderno Mercado. p. 8.
- 3- CASSEB, Cássio. Em www.souzaaranhamachado.com.br
- 4- GIAMBIAGI, Fabio, ZEIDAN, Rodrigo. *Apelo à razão - A reconciliação com a lógica econômica: por um Brasil que deixe de flertar com o populismo, com o atraso e com o absurdo*. Rio de Janeiro: Record, 2018. p. 29.
- 5- TAFNER, Paulo; NERY, Pedro Fernando. *Reforma da Previdência: por que o Brasil não pode esperar?*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.
- 6- MENDES, Marcos. *Por que o Brasil cresce pouco - Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*. Rio de Janeiro: Campus, 2014. p. 192.
- 7- MENDES, Marcos. *Por que o Brasil cresce pouco - Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*. Rio de Janeiro: Campus, 2014. p. p. 204.
- 8- LISBOA, Marcos. "De crise em crise - Uma proposta para superar os impasses do nacional-desenvolvimentismo". *Revista Piauí* 133, outubro 2017. p. 48.
- 9- GIAMBIAGI, Fabio. *Capitalismo: modo de usar. Porque o Brasil precisa aprender a lidar com a melhor forma de organização econômica que o ser humano já inventou*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. 121.
- 10- PESSÔA, Samuel. Em brasil.estadao.com.br/blogs/mario-vitor-rodrigues/entrevista-samuel-pessoa/

- 11- SAFATLE, Claudia; BORGES, João; OLIVEIRA, Ribamar. *Anatomia de um desastre – Os bastidores da crise econômica que mergulhou o País na pior recessão de sua história*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2016.
- 12- SAFATLE, op. cit., p. 64.
- 13- SAFATLE, op. cit.
- 14- <https://www.youtube.com/watch?v=uDoKCwrotxE>.
- 15- ZANINI, Fábio. *Euforia e fracasso do Brasil grande: política externa e multinacionais brasileiras na era Lula*. São Paulo: Contexto, 2017.
- 16- KAHN, Túlio. "Segurança pública: propostas para o combate ao crime no Brasil". Cadernos Democráticos. Fundação Espaço Democrático. São Paulo, 2016.
- 17- MEDICI, André. "Propostas para melhorar a cobertura, a eficiência e a qualidade no setor de saúde" in BACHA, Edmar Lisboa e SCHWARTZMAN, Simon. *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos. 2011. pp. 57 e 58.
- 18- VELOSO, Fernando. "A evolução recente e propostas para a melhoria da educação no Brasil" in BACHA, Edmar Lisboa e SCHWARTZMAN, Simon. *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos: 2011. p. 238.
- 19- PEREIRA, Carlos. "Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995". *Folha de S. Paulo*, 29/10/2017.
- 20- PEREIRA, Carlos. op. cit.
- 21- PEREIRA, Carlos; BERTHOLINI, Frederico. "Nova Câmara favorece articulação de eventual governo de Bolsonaro". *Folha de S. Paulo*. 17/10/2018; p. A4.
- 22- MENDES, Marcos; op. cit. p. 24.
- 23- CARRASCO, Vinícius; MELLO, João M. P. de; DUARTE, Isabela. "A década perdida: 2003-2012", em <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td626.pdf>.
- 24- NERI, Marcelo; "Percepções da crise", em <https://cps.fgv.br/percepcoes>; outubro de 2018.
- 25- FOLHA DE S. PAULO; Editorial "Nova CLT, primeiro ano", p. A2, 10/11/2018.
- 26- FIGUEIREDO, Rubens; "As três mini revoluções brasileiras: 1994-2014", em <http://espacodemocratico.org.br/wp-content/uploads/2018/08/As-3-mini-revolucoes-brasileiras.pdf>.



Capítulo 2

ECONOMIA: ANOS 2020 COMEÇAM COM DEPRESSÃO E ESTAGNAÇÃO

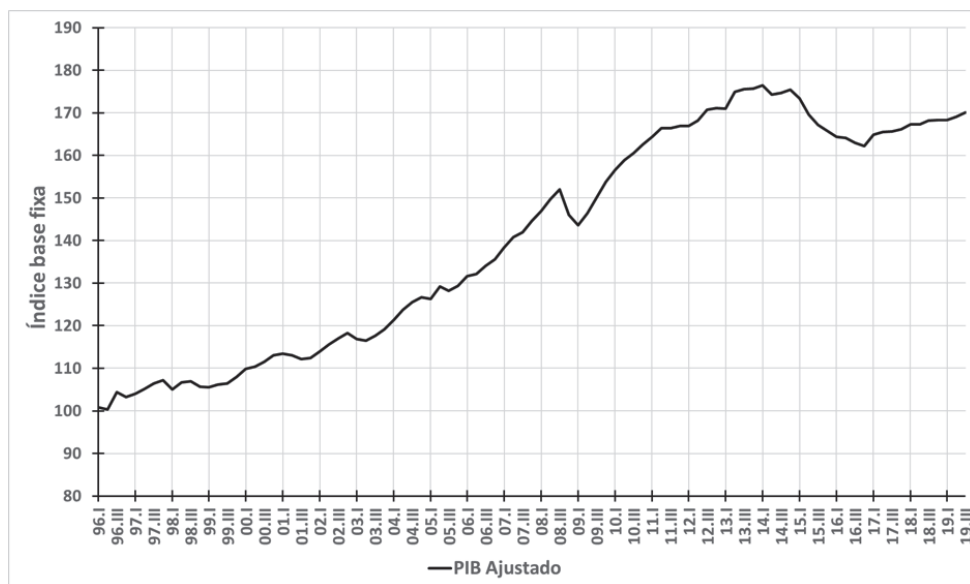
Roberto Macedo

Este capítulo foi organizado em quatro seções. A primeira aborda como a economia concluiu a década dos anos 2010, numa avaliação em janeiro de 2020, começando pela depressão que foi a marca dessa década, e que ainda permanece, iniciada em 2015, e caracterizada por um buraco na evolução do Produto Interno Bruto (PIB), ainda sem saída. A segunda seção mostra que a mesma década foi mais uma de estagnação, que se juntou às três anteriores nessa condição, e a pior desde a de 1900! A terceira especula quanto ao que esperar da economia nos anos 2020, sugerindo medidas de política econômica para superar tanto a depressão como a estagnação. Em todo o texto, o desempenho do PIB é o parâmetro pelo qual a avaliação é sintetizada, mas outros serão também levados em consideração. A quarta seção apresenta considerações finais.

A depressão que marcou os anos 2010

Usualmente a discussão sobre o PIB foca em suas taxas de variação, mas no Gráfico 1 elas estão apenas implícitas, pois mostra a variação do índice associado ao valor real do PIB, sendo que a linha apresenta esse índice ajustado pela variação sazonal evidente na outra linha. Fica muito clara a década perdida quando se percebe que, no terceiro trimestre de 2019, o dos últimos dados sobre o PIB, o valor do índice retorna ao que já havia alcançado no terceiro trimestre de 2012(!).

Gráfico 1
PIB - Série Encadeada do Índice Trimestral
Ajustado Sazonalmente
2º Trimestre de 1996 (= 100) ao 3º de 2019



Fonte: IBGE

Não encontrei série similar para o PIB per capita, mas, neste caso, a perda seria agravada, pois, enquanto o PIB fazia esse abominável percurso, a população inexoravelmente crescia a uma taxa que, ainda que decrescente, estava perto de 0,8% no final da década. Assim, o PIB per capita mostraria um desempenho ainda pior. Aí também fica clara a queda que vejo como uma depressão pela sua gravidade e pela sua extensão, conforme explicarei em seguida.

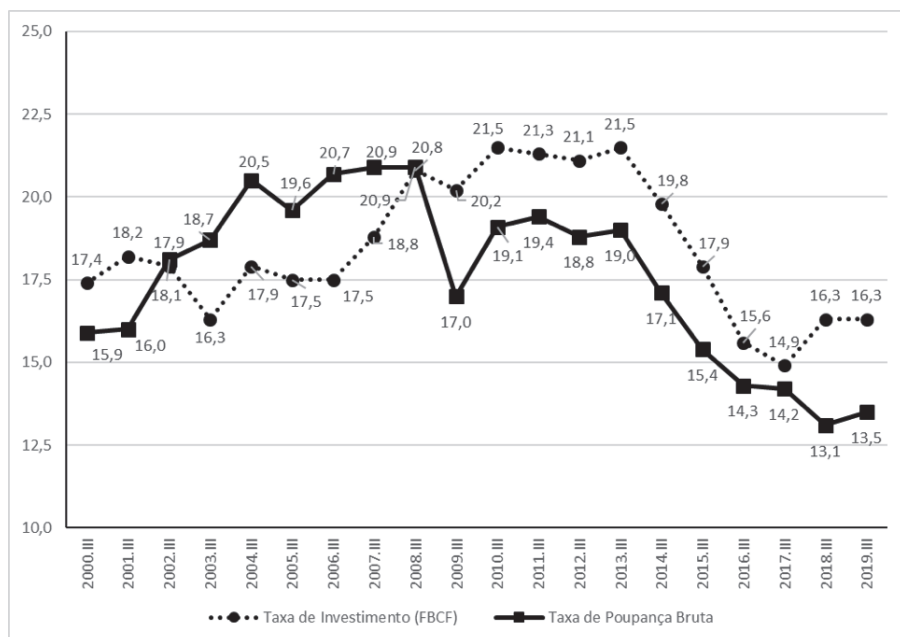
Conforme se percebe pelo gráfico, a recessão da qual tanto se falou na década passada começa no primeiro trimestre de 2015, na série do PIB ajustado. Essa recessão foi logo diagnosticada por uma convenção entre economistas, a qual estabelece que, se o PIB de um país cai por dois trimestres consecutivos, ele está em

“recessão técnica”, e sai dela quando o PIB passa a ter taxas de variação positiva também por dois trimestres consecutivos. Isto aconteceu no primeiro trimestre de 2017, mas sem que o PIB saísse do “buraco”, evidenciado pelo gráfico. Em face de sua profundidade e duração, ele é conceituado como depressão, algo mais grave e duradouro que uma recessão assim definida.

Tenho sérias ressalvas quando a esse conceito, que considero simplista e incompleto para caracterizar o status dos movimentos cíclicos da economia de um país. O que de fato ocorria no final da última década é que o Brasil podia não estar numa “recessão técnica”, mas permanecia em situação muito pior, a de uma depressão, cuja gravidade o mesmo gráfico evidencia. Para o PIB de 2019 esperava-se, ao seu final, crescimento um pouco superior a 1%, insuficiente para retirá-lo da depressão que, assim, permanece dificultando este início de uma nova década.

Por trás dessa depressão está a queda dos investimentos e da poupança bruta, conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2
Taxa de Investimento e Taxa de Poupança Bruta
Segundo Trimestre de 2009 ao Terceiro de 2019 - em % do PIB



Fonte: IBGE

Usualmente, o investimento acompanha a poupança e uma situação típica é a de empresas que usam recursos próprios para investir em sua expansão e de famílias que poupam para aquisição de residência própria. O investimento também pode ser financiado por empresas e famílias, mas depois terão que poupar para pagar o financiamento. O mesmo gráfico deixa claro que o mau desempenho do PIB na depressão em andamento esteve associado a menores níveis de poupança e investimento, notando-se uma pequena recuperação deste último nos dois últimos trimestres.

Nesse contexto, atua também o governo, o qual passou a reduzir fortemente os investimentos públicos, conforme se percebe pelo Gráfico 3.

Gráfico 3
Investimentos públicos como % do PIB - 1947-2017



Fonte: Observatório de Política Fiscal da Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro), a partir de dados fornecidos pelos economistas Rodrigo Orair e Sérgio Gobetti, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

A tendência de queda dos investimentos públicos é forte e antiga, mas, depois de uma breve recuperação a partir de 2008, eles voltaram a cair a ponto de o valor mais baixo da série ter ocorrido em 2017, ano da última informação a que tive acesso. Quando escrevia este texto, o governo federal anunciou que no seu orçamento os seus investimentos terão queda adicional de 15% em 2020, ficando em apenas R\$19 bilhões, o menor valor em 10 anos.

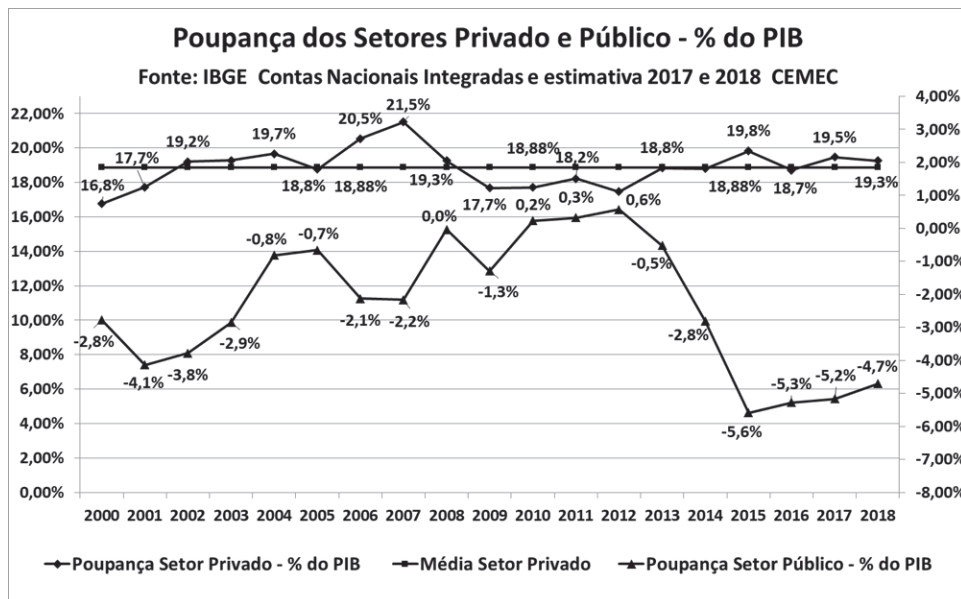
Por trás desse mau desempenho está a conhecida crise fiscal por que passa o setor público brasileiro. Resumidamente, em 2019 ele continuou mostrando um resultado primário negativo, aquele que exclui os juros de sua dívida, de 1,34% do PIB, quando o usual internacionalmente é um resultado positivo capaz de manter sob controle a dívida pública, que tende a crescer com o pagamento de seus juros, os quais compõem, com o resultado primário, o déficit fiscal final ou déficit nominal, que ocorre na maioria dos países.

No Brasil, porém, ele estava em 6,02% do PIB no mesmo ano, valor muito além dos padrões internacionais. Por exemplo, na área sob jurisdição do Banco Central Europeu, há um limite prudencial e anual de 3% do PIB, e o mostrado pelo Brasil é o dobro disso, com o que a dívida pública vem crescendo contínua e rapidamente, e seu valor bruto alcançou 75,8% do PIB em 2019. Mas, nesse ano, registrou excepcionalmente uma queda em relação a 2018, quando terminou o ano em 76,5% do PIB e, em 2013, esse percentual era bem menor: 51,5% do PIB. A queda em 2019 ocorreu porque o BNDES devolveu recursos ao Tesouro e houve venda de reservas.

Outro fator que pesa contra os investimentos públicos é que no governo federal há um teto para o crescimento dos gastos, determinado pela taxa de inflação, mas, como os gastos com salários e benefícios previdenciários crescem acima desse teto, outras despesas, como os investimentos, sofrem contração.

No setor público há outro aspecto também negativo e muito importante, ligado à forma com que atua no financiamento de seu déficit, com recursos poupados pelo setor privado, fazendo isso de tal forma que a poupança oriunda deste último setor é “despoupada” pelo setor público e com que a poupança total seja inferior à realizada pelo setor privado, este composto principalmente por famílias e empresas privadas.

Gráfico 4
Investimento e Poupança na Economia Brasileira - 2000-2017



Fonte: Cemec, "Investimento e poupança na economia brasileira - 2000-2017", Nota Cemec 04/2018. Gráfico atualizado até 2018..

O Gráfico 4 ilustra essa grave distorção. Foi elaborado pelo Centro de Estudos do Mercado de Capitais (CEMEC), entidade presidida pelo economista Carlos Antônio Rocca, reconhecido especialista em fluxos de fundos na economia, ou seja, de onde o dinheiro vem e para onde vai.

Este gráfico revela estimativas do CEMEC que são próximas de resultados das Contas Nacionais Trimestrais do IBGE, ainda que os critérios de levantamento não sejam os mesmos. Olhando apenas o resultado mais recente, o Gráfico 4 mostra que a poupança do setor privado foi de 19,3% do PIB em 2018, mas o setor público teve "despoupança" de 4,7% do PIB, advinda do seu déficit fiscal nominal ou final, com o que a poupança do País como um todo caiu para 14,6% do PIB em 2018, número próximo dos 13,1% do PIB mostrado pelo Gráfico 2 no terceiro trimestre do mesmo ano, gráfico esse que tem como fonte o IBGE.

O ideal seria que essa poupança total atingisse mais de 20% do PIB. Mesmo absorvendo essa parte importante da poupança privada, o governo investe muito pouco, conforme revelado pelo Gráfico 3. Ou seja, o setor privado poupa, o governo se apropria de parte considerável dessa poupança, mas a “despoupa” ou investe muito pouco dela, o que prejudica o crescimento econômico do País.

Explicando de outra forma, uma pessoa que tenha poupado, e colocado seu dinheiro num fundo de renda fixa lastreado em papéis da dívida pública, verá boa parte de sua poupança desviada pelo governo para gastos que não investimentos. É um mecanismo deletério para o crescimento econômico e cujo funcionamento precisa ser corrigido com vigor para que a economia cresça bem mais do que vem revelando.

Esse mecanismo tem também sua versão tributária, pois a carga de impostos é muito alta no Brasil, 35,1% do PIB em 2018, e, ao arrecadá-la, o governo tira dinheiro de quem poupa e investe mais do que ele. Isto para investir uma parcela irrisória dessa carga, de novo prejudicando o crescimento econômico do País.

Passando a outros aspectos importantes do final dos anos 2010, e sem pretensão de ser completo ao abordar os muitos problemas e poucos avanços que a década atual herdarà da passada, tratarei de outras questões que considero entre as mais importantes e também me estenderei sobre as mesmas na terceira seção, quando cuidarei de mais caminhos a serem percorridos para uma significativa melhoria do desempenho econômico e social do País.

Quanto a outros problemas deixados pela década de 2010, vários deles influenciados pelo mau desempenho do PIB que a marcou, começo pelo mercado de trabalho, onde o desempenho econômico se desdobra na sua dimensão social. Segundo a Pnad Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Contínua), do IBGE, relativa ao trimestre encerrado em novembro de 2019, a taxa de desemprego registrou pequena melhoria, caindo de 11,6% para 11,2% da população economicamente ativa, em relação ao mesmo trimestre de 2018.

Taxas desse nível, porém, representam perto do dobro do que eram antes de começar a depressão ainda em curso. Além de pequena, essa melhoria deu-se principalmente pelo aumento do emprego informal. Ligada a essa questão da escassez

de ocupações, o que também se reflete em quedas ou fraco avanço das remunerações, está também um aumento da desigualdade social, pois os detentores de remunerações mais altas se saem melhor em períodos de crise econômica.

Sendo uma pesquisa familiar, a Pnad do IBGE abrange tanto o mercado de trabalho formal como o informal. Quando concluía este texto, foi anunciado o resultado de 2019 do Caged, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, abrangendo apenas o mercado informal. Houve um acréscimo de 644 mil empregos, o melhor resultado desde 2013, mas incapaz de resolver as perdas passadas e de colaborar com vigor na redução da taxa de desemprego.

Ou seja, o desemprego mostra um quadro tão dramático como o da depressão que o provoca, agravado ainda mais pela sua dimensão social, mas não vejo no governo federal, e muito menos em muitos estados e na maioria dos municípios, a presença de um senso de urgência para atacar problemas, com o governo federal muito absorvido com seu programa de reformas, que tomam muito tempo para se concretizarem.

Também ligadas a esse quadro socioeconômico cinza escuro estão as sérias dificuldades na área fiscal do setor público já referidas e que alcançam o governo nos seus âmbitos federal, estadual e municipal. No dia 31/8/19, o jornal Valor teve esta como sua principal manchete na primeira página: “Novos governadores cortam os investimentos em 52,5%”, baseada na comparação entre o primeiro trimestre de 2015 e o mesmo período de 2019. Mas só o governo federal tem se empenhado com vigor no enfrentamento dessas dificuldades, enquanto vários estados e municípios, com seus políticos mais próximos das pressões do eleitorado, preferem mendigar mais recursos do governo federal.

Além de prejudicarem a prestação de serviços públicos, e seriamente a realização de investimentos pelo governo, essas dificuldades geram um clima de desconfiança por parte dos empresários e das famílias, o que inibe suas decisões de investir e consumir. Ou seja, expectativas negativas também agravam o mau desempenho do PIB.

Também cabe referência à frágil infraestrutura urbana que, vez por outra, sucumbe à natureza, como nas enchentes, deslizamentos de terra e alagamentos, e

ao trânsito, como os viadutos e pontes em São Paulo. A criminalidade é altíssima e a segurança pública não dá conta dela. O desastre de Mariana se repetiu com muito maior gravidade em Brumadinho e há mais barragens sob risco. Veio ainda a questão ambiental agravada pelo aumento dos incêndios na Amazônia e a reação internacional em sentido contrário às manifestações do governo federal, que até então vinha menosprezando essa questão, a ponto de sua inação até mesmo estimular queimadas.

Apesar dos pesares, a década de 2010 não deixou de registrar avanços. De novo sem a pretensão de ser completo, destaco os ocorridos nas oportunidades educacionais, como na ampliação das creches e do Bolsa Família, no atendimento ainda que precário do Sistema Único de Saúde, na imposição de um teto para os gastos públicos e, mais recentemente, no caso das reformas, o avanço da trabalhista, da previdenciária, da lei voltada para ampliar as liberdades econômicas e do início da discussão da reforma tributária, bem como de primeiros passos dos programas de privatização e de novas concessões de serviços públicos do novo governo.

Vale registrar que o Brasil manteve suas altas reservas cambiais durante esta década, decisão tomada na anterior, que o protege de crises, como a que acontece atualmente na Argentina, o que a levou a pedir moratória de sua dívida externa. Imagine se o Brasil passasse por uma crise cambial, o que era comum no passado, que se somasse às dificuldades do momento. A depressão em curso seria aprofundada e prolongada ainda mais.

Além da depressão, uma estagnação de longo prazo, que já dura quatro décadas

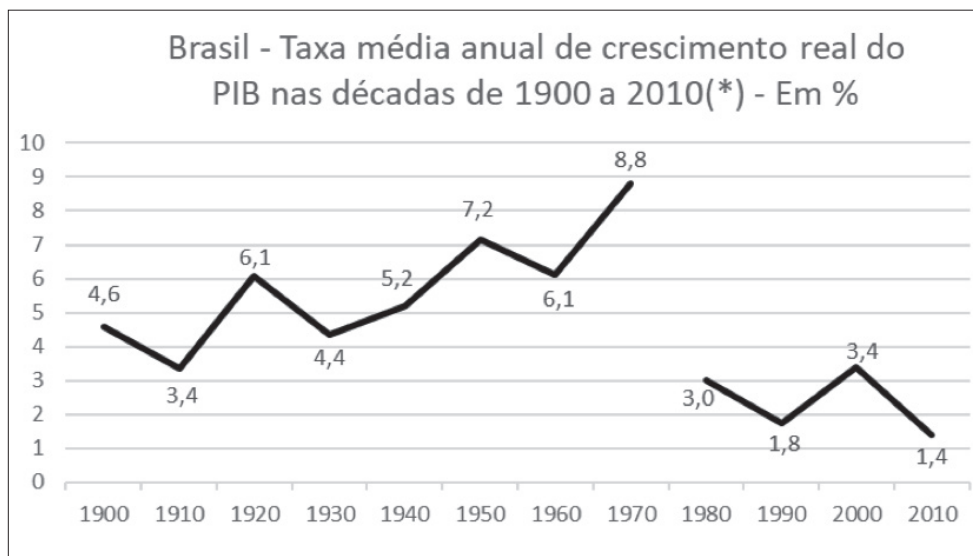
Subjacente à depressão ainda em andamento há também uma questão crônica, a de uma estagnação de longo prazo desde a década de 1980. Meu dicionário esclarece que, numa economia, estagnação não significa um crescimento nulo, mas um aquém do seu potencial. Hoje há quem ache que esse potencial no Brasil seria de 2,5% ao ano, ou até menos, mas há que lembrar que estamos numa fase de depressão. É preciso refletir que com seus recursos e o tamanho do seu mercado,

se o Brasil não fosse tão mal gerido, teria condições de crescer bem mais. O próprio potencial deve ser visto como uma meta a ser buscada estrategicamente pela política econômica.

Mas, parece que há um conformismo com os males que o País enfrenta, a ponto de ser disseminada a satisfação com a perspectiva de uma taxa perto de 2,5% em 2020 e daí para a frente. É muito pouco! O economista Manoel Pires, do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV), disse que o país vive fase de “expectativas rebaixadas”. Precisamos pensar em algo como 4 ou mesmo 5%. No período pós-1980, algum conforto veio apenas de “voos de galinha” em termos de crescimento. Cabe difundir amplamente a percepção do desastre da estagnação, e mobilizar a classe política e a sociedade em geral num esforço para superá-lo.

O Gráfico 5 ilustra de forma contundente essa estagnação de longo prazo.

Gráfico 5



Fonte: Ipeadata. (*) Na década de 1900, dados de 1901 a 1909. Na de 2010, de 2010 a 2018, e previsão do Relatório Focus, do BC, de 3-1-20 para 2019 (1,17%).

Os dados foram obtidos no Ipeadata, onde há a série “Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado: variação real anual (...) de 1901 até 2018”, em %, e fiz os ajustes citados na nota de rodapé do gráfico. Como se percebe, o gráfico mostra essas taxas em dois movimentos. O primeiro, de forte tendência de aumento, vai da primeira década, com taxa média de 4,6%, até a de 1970, quando chegou a 8,8%, a maior de todo o período. No segundo, a taxa cai fortemente para 3% na década de 1980, e fica perto ou até bem abaixo dessa nas décadas de 1990 (1,8%), 2000 (3,4%) e 2010 (1,4%), está a menor das 12 décadas desde a de 1900!

Internacionalmente também está por baixo. No portal do Fundo Monetário Internacional (FMI) encontrei comparação das taxas de crescimento do Brasil nessas quatro décadas e as médias decenais das mostradas por 155 economias emergentes ou em desenvolvimento, que foram de 3,20 (1980), 3,63 (1990), 6,10 (2000) e 5,11 (2010), sempre superiores às do Brasil, já citadas, e muito superiores nas duas últimas décadas.

Quanto ao que fazer para crescer bem mais, além de reformas como as pregadas por Paulo Guedes e de outras que deveriam ser efetivadas, como as do Legislativo e do Judiciário, e de medidas que já mencionei, um grande esforço deveria se voltar, com senso de urgência, para se desenvolver e aplicar um plano estratégico de desenvolvimento para o Brasil. Um plano desse tipo deve incluir objetivos, metas, o que deve ser feito para alcançá-los, e como será gerenciado, implementado e cobrado de seus executores.

Os temas iriam bem além daqueles hoje mais discutidos no Brasil. Uma questão crucial será o aumento da capacidade produtiva do País, mediante investimentos públicos e privados, o que também geraria renda para fatores de produção, como capital e trabalho, renda essa que, assim, também sustentaria o crescimento pelo lado da demanda. E entrariam outros temas típicos de um processo de desenvolvimento sustentável, como as inovações, o aumento da produtividade e da competitividade interna e externa, a educação com foco em competências, a ampliação do comércio exterior, a defesa do meio ambiente, o enfrentamento de desigualdades sociais e o papel das instituições nesse processo. Instituições num sentido lato, o das regras do jogo que precisam favorecer os investimentos e o crescimento.

Hoje o debate econômico está por demais focado na análise macroeconômica, que trata de políticas mais imediatas, como a fiscal e a monetária, mais voltadas para movimentos cíclicos da economia. Cabe uma visão também focada num crescimento de prazo mais longo e sustentável, tema que nos cursos bem estruturados de economia não cabe à disciplina Macroeconomia, mas à de Desenvolvimento Econômico. A literatura também é diferente. Caberiam livros como o de Daron Acemoglu e James Robinson, *Por que as nações fracassam?*, e o de David S. Landes, *Riqueza e a Pobreza das Nações – Por que algumas são tão ricas e outras tão pobres*.

O recurso a esse plano estratégico exigiria uma ampla equipe, e não só de economistas, mas de cientistas das várias áreas envolvidas e de praticantes, como funcionários governamentais, empresários, profissionais liberais e outros, com toda a argumentação sustentada por evidências científicas, e não por crenças sem maiores fundamentos.

Dadas as “expectativas rebaixadas”, talvez fosse o caso de contar também com psicólogos para atuar na recuperação da autoestima do Brasil e dos brasileiros, concitando todos a assumir o compromisso de melhorar e atuar nessa direção, com atenção especial aos governantes. Quanto a estes e a grande parte da classe política, cabe pregar-lhes a fundamental importância de eticamente lutarem pelo bem comum e não por atender à ampla privilegiatura que atua em sentido contrário.

Num país que teve forte recessão de dois anos, embutida numa depressão já com cinco e passando por estagnação de 40, há muito, muito o que fazer.

O que esperar da economia na década de 2020 e um pouco sobre esse muito que fazer

As reformas preconizadas pelo governo federal, em particular pela sua equipe econômica, são muitas, conforme se depreende das várias secretarias especiais do novo Ministério da Economia: Fazenda; Receita Federal do Brasil; Previdência e Trabalho; Comércio Exterior e Assuntos Internacionais; Desestatização e Desinvestimento; Produtividade, Emprego e Competitividade; e Desburocratização, Gestão e Governo Digital.

Para centralizar as amplas tarefas gerenciadas pelo ministro Paulo Guedes, seu ministério passou a reunir os antigos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, e absorveu boa parte das funções do Ministério do Trabalho. Dessa estrutura veio a proposta de reforma da Previdência Social, a legislação sobre liberdade econômica e o anúncio de algumas privatizações e concessões, entre outras medidas.

Poderia prosseguir listando mais calamidades econômicas e sociais, e elencar mais e muitas propostas, como a do plano estratégico sugerido na seção anterior, mas ficarei no que possa dar melhor e mais rápida sequência ao tratamento das muitas dificuldades que nos assolam. A economia esgotou o modelo de crescimento seguido após a Segunda Guerra, em larga medida baseado na substituição de importações e na transferência de grandes segmentos populacionais do campo para as cidades onde passaram a trabalhar com maior produtividade, ampliando assim o PIB por habitante e os rendimentos da população. Mais à frente, em particular após a Constituição de 1988, o setor público cresceu mais que o PIB total, exageradamente absorvendo recursos que famílias e empresários aplicariam com maior eficácia e eficiência.

Num aspecto grave desse quadro, conforme já ressaltai na seção anterior, o setor público se financia com poupança de entes privados e deixa de investi-la produtivamente, fazendo assim uma “despoupança” que compromete o crescimento econômico. É fundamental ajustar essa situação no contexto do ajuste fiscal em andamento, mas isso só é viável a médio e longo prazos.

O certo é que, sem um crescimento econômico bem mais forte e sustentável, não haverá salvação para a grande maioria dos problemas econômicos, sociais e outros que o Brasil vem enfrentando, pois tais problemas demandam recursos que só uma aceleração do ritmo de crescimento poderia garantir na forma de mais produção, maiores rendas familiares e corporativas, e mais recursos tributários para o governo.

Para levar ao crescimento, o investimento em formação bruta de capital fixo é fundamental, e isso foi mostrado na seção anterior, pela combinação dos Gráficos 1 e 2, que confirma a correlação entre investimentos e o PIB. Há quem defenda

que a saída está em aumentar o consumo de massa, o que também ajuda, mas desde que assentado em renda adicional produzida por investimentos que geram emprego e renda. Ampliar o consumo pelo crédito fácil acaba gerando uma crise de endividamento familiar, como já aconteceu nos governos petistas.

Nos investimentos em formação de capital fixo, há aqueles voltados para a infraestrutura de rodovias, ferrovias e portos, e infraestrutura urbana, como em transporte e saneamento básico. Cabe avançá-los mediante concessão desses serviços ao setor privado, inclusive com privatização de empresas estatais que atuam em alguns desses ramos, como no saneamento, resguardado ao governo um papel de planejamento do que fazer e sua regulação, deixando para o setor privado a execução.

Portanto, a política econômica deve priorizar a recuperação dos investimentos privados, pois o governo não está em condições de realizar uma forte política fiscal de estímulos baseada em ampliação de gastos e/ou renúncia de receitas, dadas as limitações impostas pelo atual quadro fiscal e pelo indispensável ajuste que vem procurando realizar. Nesse ajuste, vale repetir que se deve ter, também como uma das metas de médio prazo, uma sensível reversão da queda dos investimentos públicos, apontada no Gráfico 3, e voltados para funções típicas do setor público, como educação, saúde, segurança e proteção ambiental. Pregar aprimoramentos da educação e da saúde são versos de uma velha canção, mas vale insistir, pois continua caindo em ouvidos surdos.

Na política macroeconômica usual, fiscal e monetária, onde não vejo espaço para uma política de importantes estímulos fiscais, o governo federal deveria adotar também, mediante ação do Banco Central (BC), uma política monetária que fosse além da que pratica usualmente, focada primordialmente na taxa da inflação, e tendo a taxa básica de juros quase como a única ferramenta de sua caixa. Nessa linha, por meio de quatro artigos no jornal *O Estado de S. Paulo*, na página 2 de suas edições de 4 e 18/7, 15/8 e 27/9/19, defendi a adoção de duas ferramentas que passo a descrever.

A primeira, inovadora, e que já foi e continua sendo adotada por países desenvolvidos, com destaque para os EUA na crise de 2008-2009, é a de um afrouxo

monetário, e conhecido mais pelo termo que o designa na literatura em inglês sobre o assunto, um *quantitative easing* (QE). Ele ocorre quando um banco central adquire do setor financeiro, com expansão monetária, títulos privados ou públicos para estimular o crédito em situações marcadas por esfriamento da atividade produtiva, baixa inflação e fraca resposta a taxas básicas de juros muito baixas. Mais recentemente, foi retomada no ano passado pelo Banco Central Europeu.

O QE foi muito usado nos EUA em resposta à crise econômica mundial que veio em 2008 e, mais recentemente, pelo Banco Central Europeu (BCE), na crise que chegou à sua jurisdição em 2012, e foi retomada pelo BCE em 2019. Bancos centrais, inclusive o nosso, na sua prática ortodoxa têm como principal ferramenta a taxa básica de juros – no Brasil, a Selic –, usada para controlar a inflação. Aqui, o BC, sem explicitar isso, também olha o nível de atividade, e tanto assim é que em 2019 anunciou uma redução de R\$16,1 bilhões dos depósitos compulsórios que os bancos mantêm no BC.

O recente movimento de redução da Selic também teve o objetivo de estimular a economia. O ministro Paulo Guedes falou de um valor maior para a liberação do compulsório bancário, de R\$100 bilhões, que ainda não veio. Minha segunda proposta é voltada também para uma liberação desses depósitos, mas dirigida para o financiamento imobiliário, como também proponho no caso do QE, inclusive em infraestrutura.

Voltando a ele, a Selic está em 4,5% ao ano (a.a.) e, além de uma redução adicional de 0,5% a.a., no momento não vejo espaço para novas reduções. Essa taxa tem estimulado empresas a buscar recursos fora dos bancos comerciais, como via debêntures e ações, pois as reduções da Selic não levam a reduções correspondentes nas taxas dos empréstimos e financiamentos desses bancos, dados os altos spreads que cobram.

Em países desenvolvidos, o QE passou a ser usado quando se percebeu que a taxa básica de juros, próxima de zero como a inflação, não produzia os estímulos necessários. Aqui poderia se argumentar que a Selic e a taxa de inflação não estão próximas de zero. Contudo, a economia brasileira é muito indexada, como ocorre com reajustes salariais de trabalhadores com contrato formal, rendimen-

tos pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o salário mínimo, e vários preços e tarifas. Assim, é inconcebível esperar que a inflação e a Selic cheguem a zero para fazer um QE no Brasil, mas ambas já estão em níveis muito baixos para nossa cultura inflacionária, e, dado que o estímulo de uma Selic já está bem próximo de seu limite, há assim um quadro adequado à adoção de um QE.

Vale também comparar a evolução do PIB brasileiro, analisada na seção anterior, com a observada na recessão que afetou a economia dos EUA em 2007-2008 - e que tanto alarido gerou mundialmente, a ponto de ficar marcada na literatura daquele país como a Recessão, quando seu PIB caiu 0,1% em 2007 e 2,5% em 2008, mas em 2009 praticamente se recuperou ao crescer 2,6%. Ou seja, o buraco foi muito menor e duradouro que o nosso, e a saída muitíssimo mais rápida. Lá, recorreu-se a um QE e, pelo que li sobre o assunto, há o reconhecimento de que ajudou.

Proponho que aqui o QE seja focado no crédito habitacional, um dos mais estimulados pelo QE nos EUA, e seria voltado para a aquisição de hipotecas hoje no ativo dos bancos, como nos casos da Caixa Econômica Federal (CEF), Bradesco, Itaú e Santander, que concentram esses financiamentos. Mas haveria demanda para eles? Sobre o assunto, conversei com o ex-presidente da CEF no governo Temer, Nelson Antônio de Souza, que nela trabalhou por 40 anos como funcionário de carreira. Dele soube que sempre houve forte demanda por esse tipo de financiamento. Soube também que a taxa de inadimplência na CEF nesse caso era de apenas 1,4%, excluído o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), mostrando que as hipotecas a serem objeto do QE são de baixo risco. O MCMV tem subsídio do governo, é assunto da política fiscal e não caberia num QE.

Repetindo, um objetivo bem adequado dele seria comprar hipotecas de financiamentos habitacionais já concedidos para que estes se expandissem. O déficit habitacional é enorme, a garantia do imóvel reduz fortemente o risco da operação e o financiamento habitacional cobra juros suportáveis. A construção habitacional tem enorme alcance social, é forte geradora de empregos, sua cadeia produtiva é ampla, nela predominam insumos nacionais e, mesmo prontos, os imóveis demandam bens e serviços geradores de emprego.

O BC também deveria examinar a possibilidade de um QE alcançar contratos do BNDES de financiamento empresarial, em particular os voltados para infraestrutura, inclusive saneamento.

Insisto: a economia está numa situação calamitosa, os anos 2010 constituíram uma década desastrosa e é preciso fazer algo mais contundente para financiar o investimento para retomada do crescimento. Deve também ficar claro que o QE que defendo alcançaria apenas papéis e contratos privados, todos sujeitos a garantias reais como os de financiamento habitacional, e equivalentes no caso do BNDES. Estou falando de financiamentos que, mesmo nas condições atuais, cobram menos ou pouco mais de 10% ao ano. Note-se que falei *ao ano*, pois nos bancos há taxas mensais até superiores a isso, como no caso da cocaína financeira conhecida como financiamento via cartão de crédito.

Entendo que o BC não atenta bem para a enorme gravidade da depressão econômica que há longo tempo exige providências mais imediatas e adequadas. Ele precisa assumir de fato o papel que a literatura lhe outorga, o de prestador de última instância. O novo governo herdou essa economia encrencada, a equipe econômica faz um bom trabalho, aposta muito nas reformas que propõe, mas estas tomarão bastante tempo para mostrar resultados de maior substância. Se não vierem robustos e sustentáveis em 2020, a má situação econômica e a aproximação da eleição de 2022 aumentarão a pressão política sobre o governo e este poderá tomar decisões precipitadas e equivocadas, até mesmo incompatíveis com a presença de Paulo Guedes à frente da equipe econômica.

Voltando à segunda ferramenta de política monetária a ser acionada, já citada, ela seria a liberação de depósitos compulsórios dos bancos no BC, também de forma seletiva. A liberação de depósitos compulsórios é também afrouxamento monetário, mas a seletividade dessa liberação que proponho seria, como no QE proposto, também voltada para o financiamento habitacional. Quando escrevi meus dois primeiros artigos sobre o QE no Brasil, ignorava que essa liberação poderia ser seletiva, mas posteriormente soube que essa seleção pode ser feita.

Numa liberação irrestrita dos depósitos compulsórios, o dinheiro iria para os bancos comerciais, mas, como já assinalei, estes atuam mais no crédito ao

consumo das famílias e ao capital de giro das empresas, a juros muito altos, que inibem a tomada pelos interessados.

Concluí que a liberação seletiva pode ocorrer ao se consultar o site do BC (www.bcb.gov.br), onde encontrei a conceituação do depósito compulsório nos seguintes termos: “Quando uma pessoa vai a um banco e realiza um depósito, parte do valor é recolhido (...) no BC na forma de um depósito compulsório (...) mais um dos mecanismos que o BC tem à disposição na sua caixa de ferramentas na manutenção da estabilidade financeira e de combate à inflação. (...) Embora tenham sido criados, originalmente, para influenciar a quantidade de moeda na economia, os recolhimentos compulsórios assumem também o papel de “colchões de liquidez”, isto é, reservas de emergência que podem ser utilizadas pelas instituições financeiras, *a critério do BC* (ênfase minha), em situações de crise como a que ocorreu em 2008”.

A conexão Perguntas Frequentes que vem em seguida esclarece aspectos desses recolhimentos. Quando a consultei, soube que, na crise de 2008, o BC liberou cerca de R\$70 bilhões do total recolhido. Quanto ao volume total e atual dos recolhimentos, ele atingiu perto de R\$429 bilhões em junho de 2019. A exigibilidade sobre depósitos a prazo representava a maior parte (R\$232 bilhões), seguida da relativa a depósitos de poupança (R\$161 bilhões) e da referente a depósitos à vista (R\$35 bilhões).

O Brasil está numa crise econômico-social muito mais longa e forte do que a de 2008, e a ideia de reduzir o compulsório bancário veio novamente à cena. Como já assinalado, o BC adotou-a no final de junho de 2019, reduzindo a alíquota sobre depósitos a prazo.

Uma dúvida que tenho sobre o quanto mais poderia ser liberado decorre do fato de que, em 2018, conforme notícia no site da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), o BC ampliou para 40% a parcela do compulsório que poderá ser contabilizada pelos bancos na composição do colchão de liquidez que precisam ter para cumprir normas internacionais sobre o assunto, conhecidas como Basileia 3. Assim, isso reduziria bastante o saldo disponível para liberação.

Sou favorável a que ela alcance o máximo possível, mas insisto que seja seletiva, com os recursos liberados apenas para o financiamento habitacional

privado. Presumo que o compulsório dos depósitos de poupança seria liberado só para a finalidade em que são aplicados esses recursos, o financiamento habitacional. Dada, porém, a citada contabilização de 40% do compulsório relativa às regras de Basilea 3 e o fato de que o BC deve ter suas razões para não zerar o compulsório bancário, vejo que a liberação dele não seria suficiente para causar um forte impacto sobre a crise.

Para isso, cogito de uma necessidade inicial de recursos de R\$200 bilhões e, assim, continuo a defender que a liberação venha junto com o QE, conforme descrito acima. Uma vantagem adicional de um QE é que também poderia alcançar o BNDES. Nesse banco, conforme já apontado, o QE poderia financiar a expansão de financiamentos para investimentos privados, como aqueles em infraestrutura, comprando créditos já concedidos por esse banco para essa finalidade. Soube também que em 2008 o Banco Central fez uma liberação de compulsório para os bancos comerciais, mas condicionada a que uma parte dela fosse aplicada para financiar o BNDES nas suas operações de capital de giro para as empresas a taxas de juros mais favoráveis do que as daqueles bancos.

Entendo que o ajuste fiscal mais as várias reformas preconizadas por essa equipe ou em formulação dentro dela definem um caminho adequado para a política macroeconômica, com a ressalva de que gostaria de ver o BC mais ativo na linha sugerida e de ver todo o conjunto tomado por um senso mais forte de urgência, em consonância com a gravidade dos problemas enfrentados pelo país.

Realisticamente, essas reformas e outras medidas já tomadas ou em cogitação levam tempo para mostrar seus efeitos e, assim, vejo a próxima década com seu início ainda marcado pela recessão em andamento. A última previsão do relatório Focus, a do publicado em 20/1/20, era de um crescimento de 2,31% em 2020, ainda insuficiente para tirar a economia do buraco em que se encontra. Contudo, se essa previsão se concretizar e acontecer a prevista para 2021, de 2,5%, aí a economia chegaria fora do buraco.

É ver para crer, mas, quando trato do ajuste fiscal e das reformas, não vejo nada se resolvendo de uma hora para a outra. O fundamental será mostrar uma sequência de acertos que criem uma “corrente pra frente” que gere

boas expectativas, que darão ímpeto e sustentação à recuperação, de forma a superar também a estagnação. Essa é a essência do rumo a ser seguido no horizonte imediato.

Considerações finais

Por trás de tudo o que foi discutido até aqui, há um sério e amplo problema de má gestão pública, que inclui também a sucumbência diante de interesses privados. Nossa tradição é recorrer ao governo para resolver tudo, o que é impossível e, de um modo geral, ele é marcado pela má gestão dos recursos, inclusive dos humanos, onde a hierarquia às vezes se inverte com corporações de funcionários a comandar governantes. Em tese, estes seriam representantes do povo, do qual emanaria o poder político que em nome dele e para ele seria exercido, conforme a Constituição.

Tudo conversa ou letra morta. Os políticos estão distantes do povo, em particular no Legislativo. Em geral aéticos, pois não atuam visando ao bem comum, com exceções cada vez mais excepcionais, nem são cobrados pelos eleitores. Reformas deveriam incluir a eleição distrital de parlamentares, para aproximar cidadãos de seus representantes.

Entre economistas e outros analistas da economia, predomina a crença de que, para alcançar crescimento bem mais forte, é fundamental encontrar solução para as contas públicas, de modo a começar a dissipar incertezas quanto ao futuro do País, com o que também concordo. Acompanho mais o governo federal e gostaria de vê-lo, como já disse, tomado por um senso maior de urgência. E, como já disse, também empenhado em apresentar ao país um plano de desenvolvimento integrando suas várias iniciativas em torno de uma estratégia clara na sua definição de rumos e meios, bem como se esforçando em granjear o apoio dos políticos e da sociedade em torno desse plano. Sobretudo, que não ficasse no plano, que, sem efetiva e rápida execução, seria um inútil amontoado de papel e registros digitais.

Ainda, que o governo procurasse granjear junto à sociedade o seu apoio e engajamento nesse projeto. Nesse apelo poderia usar trecho do discurso de posse, em 1961, do ex-presidente John Kennedy, dos EUA: “Não pergunte a seu país o que ele pode fazer por você; pergunte o que você pode fazer pelo seu país”.

POSFÁCIO

Pandemia, recessão e desemprego

Sobrepondo-se às dificuldades mencionadas no texto, em março de 2020 veio a impactante crise do novo coronavírus. Quando escrevia este posfácio, ela havia se agravado e o número de mortes mostrava aceleração nos últimos cinco dias, com o que ultrapassou o número da China no mesmo estágio temporal da doença.

O Brasil adotou medidas em contrário, como a recomendação de ficar em casa e a proibição de atividades econômicas não essenciais. O dano à economia logo se evidenciou, pois a maior parte da produção de bens e serviços foi prejudicada. Várias estimativas apontavam para uma queda do PIB à taxa de 5% em 2020. Previsões como essa têm elevada variância, abrindo assim espaço para uma queda até maior.

Mesmo se a queda ficar em 5%, o dano ao PIB será imenso, agravando a má situação de uma depressão ainda em andamento. Assim e, dado também o mau cenário à frente, é bem provável que a economia tome perto da primeira metade desta década para se recuperar dessa conjunção dos efeitos da recessão de 2015-2016 com os de uma nova e forte recessão em 2020.

Na esfera política, também vieram complicações ligadas à saída dos ministros Luiz Henrique Mandetta, da Saúde, e Sérgio Moro, da Justiça, principalmente neste segundo caso, pois, na saída, acusou o presidente Bolsonaro de tentar intervir na atuação da Polícia Federal, com o que surgiu no noticiário a possibilidade de um impeachment. O assunto foi parar no Supremo Tribunal Federal, que abriu um processo ligado à troca de acusações entre Moro e Bolsonaro.

De sua parte, o Congresso indicava como opção aguardar o desenrolar desse processo antes de eventualmente discutir o impeachment. Essa tensão política também abriu espaço para um dano adicional às perspectivas econômicas ao gerar mais um ingrediente de desconfiança entre consumidores e empresários, em prejuízo da sua disposição de consumir e investir.

No contexto da política econômica, acentuou-se a pressão para ampliar gastos públicos para saúde e em benefício de desempregados e outros grupos sociais

prejudicados. Os estados e municípios, cuja receita depende muito de um imposto diretamente associado ao nível de atividade econômica, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), se empenhavam em obter do governo federal uma compensação pela queda da arrecadação e pela sua impossibilidade de ampliar a dívida pública com esse propósito.

O governo federal concordou e o que se discutia era a magnitude em que seria realizada e quais os compromissos a serem assumidos pelos beneficiados no sentido de não agravarem ainda mais a sua, em geral péssima, situação das finanças públicas. Nesse contexto, a expansão dos gastos públicos tornou-se inevitável, gerando a perspectiva de uma ampliação da dívida pública federal que deverá se tornar um problema adicional para a fase de recuperação.

Na política monetária, em fevereiro o BC optou por liberar R\$135 bilhões de depósitos compulsórios, mas sem o direcionamento acima proposto. Em março trouxe a Selic para 3,75% ao ano e, com a queda do nível de atividade, ao lado do menor preço de derivados do petróleo, a inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) passou a cair. A previsão do último Relatório Focus do BC em abril era a de que chegaria a 2,10% em dezembro de 2020.

Outra novidade foi que o BC finalmente acordou para a necessidade de adotar no Brasil o afrouxamento monetário, na forma do QE, em defesa do qual argumentamos na terceira seção do texto. Veio do próprio BC, no final de março, uma minuta de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para permitir o QE. O texto era simples, cobria a aquisição de títulos públicos e privados, e deixava detalhes para regulamentação pelo BC. Incorporada à PEC 10/2020 em discussão na Câmara, esta foi aprovada e passou ao Senado, onde foi modificada.

Quando escrevíamos, havia voltado à Câmara. O problema é que na versão que veio do Senado estava uma complicação: a de que os ativos privados pudessem ser comprados e vendidos “desde que, no momento da compra, tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a “BB-” ou superior, conferida por pelo menos uma das três maiores agências internacionais de classificação de risco e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro”, acreditada pelo BC.

Ora, essa avaliação realizada por tais agências também teria preço elevado. Outra modificação foi a de que “será dada preferência à aquisição de títulos emitidos por micro, pequenas e médias empresas”, o que me parece inconsistente com o referido recurso às enormes agências internacionais que examinam riscos. No que mais me interessa, entretanto, as hipotecas imobiliárias provavelmente seriam compradas em bloco de instituições financeiras, o que diminuiria o custo unitário das avaliações. Mas por que recorrer apenas às agências internacionais de avaliação de riscos e não deixar esses detalhes para o BC regulamentar, ouvindo o Conselho Monetário Nacional?

Ou seja, há o risco de que o QE seja aprovado com aspectos que podem comprometer a sua eficácia. Seria perdida, assim, uma oportunidade, já adotada em vários países, de que a política monetária estimulasse diretamente a atividade produtiva no caso dos financiamentos imobiliários e de obras de infraestrutura.

Capítulo 3

PRESENTE E FUTURO DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Vilmar Rocha

"A continuidade e estabilidade do regime (democrático) dependem, portanto, do desempenho das instituições que, com base em suas funções permanentes, contextualizam e condicionam as negociações entre atores de interesses diferentes, e mesmo contrapostos"

José Álvaro Moisés (1)

Falar sobre o futuro da democracia no Brasil envolve, evidentemente, uma reflexão de caráter mais geral, que dê conta das transformações que vêm ocorrendo nos últimos anos no plano internacional. Mais do que nunca, para entender os fenômenos políticos de um país é necessário inserir os acontecimentos nacionais num quadro de referência mais geral.

O mundo do século XXI remete aos navegadores que conquistaram novas terras no século XVI: eles sabiam onde estavam e tinham apenas uma pálida indicação de onde chegariam (2). Paradoxalmente, o desenvolvimento acelerado da tecnologia trouxe consigo, por incrível que pareça, muita insegurança e incerteza. Não nos perdemos mais com o Waze, mas nunca estivemos tão perdidos. Em nenhum momento tivemos tantos questionamentos sobre o futuro, tantas dúvidas sobre o que está por vir.

Não se trata apenas do futuro da democracia ou dos partidos políticos. Estamos em dúvida sobre o futuro do emprego em sua forma assalariada convencional. Hoje, assistimos à “freelancerização” da economia, com os profissionais trabalhando cada vez mais por projetos e menos por meio de registro em carteira. A inteligência artificial coloca em xeque o futuro de algumas profissões tradicionais, como médicos e advogados (3).

A economia assiste ao surgimento de empresas que subvertem a forma de produção tradicional. Startups atingem valores astronômicos e passam a valer bilhões de dólares em pouquíssimo tempo, praticamente sem expressivos ativos imobiliários ou de recursos humanos. Uber, Airbnb, os patinetes da Green e da Yellow, iFood, Waze, Facebook, Instagram, Google não significam apenas uma nova maneira de produzir. Representam uma nova forma de viver.

Não se sabe ao certo, também, o que acontecerá com os sindicatos, as TVs abertas, o jornal impresso, os shopping centers em seu formato tradicional, a indústria do cinema, a indústria automobilística, a estrutura das famílias (já existe até o casamento poliafetivo...). Também estamos longe de conhecer o que acontecerá com as estruturas políticas: os partidos, sindicatos, democracia e até os Estados nacionais, sitiados pela explosão das migrações, multinacionais, gigantes das redes sociais e instâncias supranacionais.

Os partidos políticos não fogem à regra: vivem momentos delicados e estão particularmente acuados. Nas eleições francesas de 2017, nenhum dos principais partidos chegou ao segundo turno, sendo que o histórico Partido Socialista quase foi aniquilado, obtendo modestos 6% dos votos. Partidos tradicionais também quase foram dizimados na Holanda, na Grécia e na Itália.

David Runciman (4) lembra em seu livro *Como a democracia chega ao fim* que a democracia representativa se mostra lenta e inoperante se contrastada com as satisfações imediatas disponíveis na sociedade moderna (leia-se, redes sociais). Os partidos, por sua vez, aparecem como totalmente extemporâneos e artificiais. Eles insistem em se apresentar como “organizadores de pensamentos”, agrupando opiniões num tempo em que as pessoas não querem que suas opiniões sejam agrupadas. Os partidos “escolhem” o conteúdo de nosso pensamento quando estamos, nós mesmos, “produzindo” o conteúdo.

Runciman também argumenta que os partidos modernos estão cada vez mais “partidários”. No caso dos Estados Unidos, os republicanos estão cada vez mais republicanos e os democratas, cada vez mais democratas. E cita dados de pesquisas: em 1980, apenas 5% dos republicanos diziam não desejar que seus filhos e filhas se casassem com democratas. Em 2010, a proporção era de 49%. No Brasil, a eleição de 2018 mostrou bem o nível de polarização a que chegamos, depois de uma eleição também com generoso conteúdo bélico em 2014.

Aqui, além dos problemas que se percebem nos países desenvolvidos, temos algumas características do nosso sistema político-partidário que são particularmente problemáticos. São eles:

- Partidos relativamente novos: nossa Reforma Partidária é de 1979, que criou, à época, cinco agremiações – PDS, PMDB, PTB, PDT e PT. Em 2018, o Brasil tinha 35 partidos.
- Temos uma das maiores fragmentações partidárias do mundo: em 2019, a Câmara Federal ostenta nove partidos com número de parlamentares entre 27 e 35.
- Baixa identidade partidária: em setembro de 2018, 55% dos eleitores não tinham simpatia ou preferência por nenhum partido político. À época do impeachment de Dilma, esse número chegou a 75%.

- Baixa credibilidade dos partidos. Pesquisa Datafolha de junho de 2018 mostrava que 68% dos brasileiros não confiavam nos partidos políticos e 67% não confiavam no Congresso Nacional.
- As manifestações de junho de 2013 escancararam para a sociedade a ideia de que os manifestantes não se sentiam representados (5).

A questão do futuro da democracia (6) se transformou em uma das principais discussões em boa parte dos países que prezam esse regime de governo, de longe o mais generoso, pois associa aos ideais de liberdade a preservação de direito e a busca da igualdade possível. Muitos identificam sinais preocupantes para todos aqueles que defendem a causa democrática.

Depois da Segunda Guerra Mundial, o mundo assistiu ao período de esplendor democrático. Foram 50 anos de estabilidade política e acentuado desenvolvimento econômico, que ampliou de forma significativa a participação popular e melhorou as condições de vida de parcelas ponderáveis da população.

O cientista político José Álvaro Moisés (7) chama a atenção para o fato de que esse longo período de estabilidade coincide com a atuação das duas forças poderosas: a Guerra Fria e a já citada expressiva expansão econômica.

A Guerra Fria representava uma ameaça. Existia uma narrativa alternativa à democracia a ser combatida e a vitalidade econômica dava, por assim dizer, a legitimidade necessária à democracia, na medida em que era o sistema político que respaldava uma eficiência na esfera produtiva que melhorava a vida das pessoas.

Quando, há 30 anos, o cientista político americano Francis Fukuyama publicou na revista francesa *Commentaire* (8) o artigo intitulado “O fim da história”, a ideia é de que havia o triunfo insofismável dos ideais liberais-democráticos. Ele era visto como o melhor arranjo econômico, social e político que a humanidade conseguira produzir – é como se o mundo tivesse chegado a seu apogeu.

Hoje, Fukuyama admite que muita coisa mudou. Existe, sim, a possibilidade de os Estados modernos declinarem ao invés de seguirem uma trajetória ascendente rumo à democracia cada vez mais próxima da perfeição ou, pelo menos, manter-se num regime democrático de boa qualidade (9).

O mundo da virada dos anos 2020 é pródigo em exemplos que indicam a ascensão de formas não democráticas de liderança ou movimentos que representam uma reversão na caminhada liberal-democrática imaginada por Fukuyama.

São os casos de:

- Viktor Orban, na Hungria
- Jörg Haider, na Áustria
- Geert Wilders, na Holanda
- Jaroslaw Kacynski, na Polônia
- Mariene Le Pen, na França
- Donald Trump, nos Estados Unidos
- Jair Bolsonaro, no Brasil
- A erupção do nacionalismo de direita, na Itália
- A onda conservadora na Turquia, nas Filipinas e na Indonésia
- O Brexit, na Inglaterra
- A revolta dos coletes amarelos na França

Some-se a isso a questão de duas potências mundiais de incontestável poder econômico, demográfico, geopolítico e militar não rezarem exatamente pelo o que poderia ser considerada a cartilha democrática: China e Rússia.

No que se refere à adesão aos valores democráticos também existem problemas, a ponto de alguns estudiosos, como Roberto Stefan Foa (da Universidade de Melbourne) e Yascha Mounk (Harvard) sentirem-se estimulados a escrever um artigo chamado “Os sinais de desconsolidação” (10).

Essa “desconsolidação da democracia” diz respeito ao aumento global da quantidade de cidadãos que desejam um líder forte “que não precise se preocupar com deputados, senadores e eleições”. Ou seja, desprezam a forma por meio da qual os regimes democráticos legitimam os governantes e produzem as leis.

O número de eleitores que apoia a ideia de um líder forte e desprezam a necessidade de eleições, em pesquisas realizadas nas rodadas entre 2010 e 2014 pela European Values Survey e pela World Values Survey, é superior a 50% em uma vasta gama de países. Os apoios mais marcantes a essa linha política ocorreram na Rússia, Romênia, Índia, Ucrânia e Taiwan (com números ao redor de 70%).

Existe, então, no mundo contemporâneo, uma série de ameaças à democracia. Aqui na América Latina, as pesquisas de opinião pública também revelam sociedades com pouca adesão aos valores democráticos.

Se somarmos os latino-americanos que acham que “em algumas circunstâncias um governo autoritário pode ser preferível a um democrático” com aqueles que acreditam que “tanto faz”, chegaremos ao expressivo patamar de 38%. Já os que acham que “a democracia é preferível a qualquer forma de governo”, que chegaram a representar 63% em 1997, atingiram 54% em 2016. Os dados são do Latinobarómetro.

Nesse período, a preferência pela democracia cresceu em cinco países: Panamá, Paraguai, Costa Rica, Argentina e Honduras. Outros nove países tiveram queda. O Brasil está mal posicionado. Estávamos situados em penúltimo lugar no que se refere ao apoio da população à democracia (32%), tecnicamente empatados com a Guatemala (31%).

Entre 2015 e 2016, o número de democratas no Brasil despencou 22 pontos percentuais, muito provavelmente em função do monumental esquema de corrupção liderado pelo PT e desbaratado na Operação Lava Jato, e à profunda crise econômica gerada pelo intervencionismo e a incompetência da esquerda.

Como seria de se esperar, também perdem credibilidade as instituições políticas que dão respaldo à democracia. Dados do Ibope apontam que, de 2009 a 2015, o número de brasileiros que confiam nas eleições e no sistema eleitoral caiu de 49 para 33%; no Congresso Nacional, de 35 para 22% e nos partidos políticos, de 31 para 17%.

É com esse pano de fundo que se deu a eleição de 2018, fortemente marcada pela má vontade da opinião pública em relação ao establishment. A economia, depois de uma avassaladora queda no PIB – foram 7,2% em dois anos, começava a se recuperar em 2018, mas o Brasil tinha cerca de 12 milhões de desempregados.

Além disso, o eleitorado estava “azedo”, mal-humorado, com pouquíssima paciência para a política institucional. As pesquisas qualitativas mostravam o seguinte quadro:

- Esperança visivelmente abalada. Desconfiança, medo e incerteza eram as sensações predominantes.
- Incompreensão sobre como superar o quadro de degradação política, social, econômica, moral e institucional generalizada.
- Eleitor sem paciência quer uma solução rápida, sem mediação institucional.
- Brasileiros se sentindo abandonados à própria sorte e sem representantes reconhecidos como legítimos.
- Brasileiros se sentindo enganados, extorquidos, desrespeitados e prejudicados pela classe política.

Nesse sentido, a candidatura de um capitão do Exército – vale lembrar que as Forças Armadas se encontram entre as instituições de maior credibilidade no Brasil, ao lado da Igreja Católica – empolgou o eleitorado. Candidato de direita, liberal na economia e conservador nos costumes, Bolsonaro conseguiu se eleger sem ter praticamente tempo na TV. Historicamente, o tempo de televisão no horário eleitoral sempre foi considerado fundamental para um candidato ter chances de vitória.

Durante a campanha, os setores ligados à esquerda chamaram a atenção para os arroubos autoritários de Bolsonaro. No plano dos costumes, criticavam sua intolerância em relação à diversidade sexual. Na economia, diziam que o candidato iria privatizar tudo, acabar com as garantias trabalhistas e desidratar os projetos sociais do Governo. No plano político apontam para o fato de o candidato sempre ter defendido o regime militar, ser adepto do endurecimento em relação aos criminosos e elogiado torturadores que atuaram no tempo da ditadura.

Por seu lado, Fernando Haddad, o candidato petista, também exibia facetas nada democráticas. Colocava em dúvida a lisura da Justiça – um dos principais pilares da democracia – na condenação do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ainda que estivesse claro para a opinião pública que Lula tivera todas as condições de se defender e fora condenado por unanimidade. Ademais, Haddad insistia na defesa do modelo intervencionista na economia, modelo este que mergulhou o país na mais profunda crise da sua história e criou espaço para uma escalada de corrupção jamais vista no planeta.

As primeiras manifestações do presidente eleito foram na direção do respeito à Constituição. Em seu discurso da vitória, disse: “Como defensor da liberdade, vou guiar um governo que defenda e proteja os direitos do cidadão que cumpre seus deveres e respeita as leis; elas são para todos”. Reafirmou que seu governo será constitucional e democrático.

É preciso lembrar também que o Brasil é um país com instituições políticas sólidas. Temos um Poder Legislativo que foi capaz de promover o processo de impeachment de dois presidentes da República em menos de 30 anos. Uma Justiça que investigou, julgou e prendeu um ex-presidente da República, um ex-presidente da Câmara Federal, o ex-governador de um dos mais importantes estados brasileiros, diversos ministros e alguns dos empresários mais poderosos do País.

Nossos meios de comunicação são poderosos. A opinião pública vai se mostrando cada vez mais bem informada (e disposta a manifestar suas vontades nas ruas) e o brasileiro está entre os povos que mais utilizam as redes sociais do mundo. Temos associações empresariais poderosas e entidades de classe que participam decisivamente da vida política do país. Alguns dos principais partidos brasileiros já têm mais de 40 anos de existência.

Apesar do processo de “desconsolidação” democrática ao qual fizemos referência acima, pesquisas mais recentes sobre o tema mostraram um dado alvissareiro. O número de eleitores brasileiros que apoia a democracia bateu o recorde histórico em setembro de 2018, atingindo 69%. É o maior contingente desde quando essa pergunta começou a ser feita aos entrevistados, em 1989. Mais que isso: os eleitores de Bolsonaro não querem o autoritarismo: 64% dos que sufragaram o nome do militar consideram a democracia a melhor forma de governo. Os brasileiros deram um recado claro: queremos um presidente forte, mas que respeite a democracia.

Pelas tabelas abaixo é possível acompanhar o sentimento da opinião pública brasileira com relação à democracia e o autoritarismo. Levantamento do Datafolha ouviu 2.948 pessoas entre 5 e 6 de dezembro de 2019 em 176 municípios de todas as regiões do País. A margem de erro é de dois pontos percentuais. A comparação é feita com os dados da pesquisa realizada pelo mesmo instituto em outubro de 2018.

Tabela 4
Qual a melhor forma de governo

	Outubro de 2018	Dezembro de 2019
A democracia é sempre a melhor forma de governo	69%	62%
A ditadura é preferível em certas circunstâncias	12%	12%
Tanto faz	12%	22%
Não sabem/Não respondem	7%	4%

Fonte: Datafolha

Embora tenha caído sete pontos percentuais entre outubro de 2018 e dezembro de 2019, a adesão aos valores democráticos é bastante robusta, muito distante dos números apresentados pelo Latinobarómetro. Não deixa de ser interessante que, no exato momento em que a sociedade elege um presidente de direita, adepto de um governo, vamos dizer, “forte”, elege a democracia como a melhor forma de governo, dando um sinal inequívoco de que os limites institucionais devem ser respeitados.

Tabela 5
Chance da ditadura voltar

	Outubro de 2018	Dezembro de 2019
Não tem nenhuma chance de a ditadura voltar	42%	49%
Há um pouco de chance de a ditadura voltar	19%	25%
Há muita chance de a ditadura voltar	31%	21%
Não sabem/Não respondem	8%	5%

Fonte: Datafolha

Depois de um ano de governo Bolsonaro e alguns arroubos autoritários, é notável a constatação de que aumentou o contingente de brasileiros que acreditam que não há nenhuma chance de a ditadura voltar. Apenas cerca de um quinto dos brasileiros acreditam na hipótese de um retorno aos tempos de autoritarismo. O presidente pode bater boca com jornalistas quase todo dia e o equivalente ao ministro da Cultura divulgar um filme usando frases de Joseph Goebbels ao som de Wagner. Não adianta: nossa opinião pública não acredita em um retorno aos tempos sombrios do autoritarismo.

Tabela 6
Legado da ditadura

	Outubro de 2018	Dezembro de 2019
A ditadura deixou mais realizações negativas do que positivas	51%	59%
A ditadura deixou mais realizações positivas do que negativas	32%	30%
Não sabem/Não respondem	17%	12%

Fonte: Datafolha

Também aqui a imagem da ditadura perdeu pontos. O número de entrevistados que apontaram a predominância de realizações negativas durante o regime militar subiu oito pontos percentuais. Não deixa de ser interessante o fato de termos assistido, no primeiro ano do governo Bolsonaro, a um inédito protagonismo do Congresso Nacional, responsável pela definição da agenda política e votação de reformas importantes, com destaque para a reforma da Previdência.

Nossas instituições são robustas e arraigadas na sociedade que, por sua vez, como demonstram os dados acima, têm grande apreço pela democracia e considera improvável um retrocesso político. Tudo indica que a economia melhorará e os brasileiros ficarão mais satisfeitos com suas vidas. A democracia é uma construção permanente e uma planta que precisa ser tratada com carinho. Vamos lutar para que ela seja preservada.

Referências bibliográficas

1. MOISÉS, José Álvaro (org.). *Crises da democracia: o papel do Congresso, dos deputados e dos partidos*. Curitiba: Appris, 2019. p. 11.
2. CROWLEY, Roger. *Os conquistadores - Como Portugal forjou o primeiro império global*. São Paulo: Planeta, 2016.
3. HARARI, Yuval Noah. *Homo Deus - Uma breve história do amanhã*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
4. RUNCIMAN, David. *Como a democracia chega ao fim*. São Paulo: Todavia, 2018.
5. Sobre o tema, ver Rubens Figueiredo (org.); *Junho de 2013: A sociedade enfrenta o Estado*. São Paulo: Summus, 2014.
6. Não por acaso assistimos ao lançamento de uma profusão de livros sobre os problemas que assolam a democracia. Além dos livros de Runciman e Moisés, citados acima, temos também Steven Levitsky e Daniel Ziblatt. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018; e Yascha Mounk *O povo contra a democracia - por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
7. MOISÉS, J. A. Em espacodemocratico.org.br/publicacoes/o-futuro-da-democracia/.
8. FUKUYAMA, Francis. "Retour sur "la fin de l'histoire". *Commentaire* 161. Paris: Printemps, 2018.
9. Sobre o assunto ver Rubens Figueiredo "A história depois do fim da história" em espacodemocratico.org.br/artigos/rubens-figueiredo-a-historia-depois-do-fim-da-historia/.
10. FOA, Roberto Stefan; Mounk, Yascha em dagobah.com.br/os-sinais-de-desconsolidacao/.

Capítulo 4

RISCOS E OPORTUNIDADES PARA O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO NA PRÓXIMA DÉCADA

Rogério Schmitt

O nosso sistema político pode ser descrito com base em cinco componentes. As instituições brasileiras são republicanas, presidencialistas, federativas, com voto proporcional e multipartidárias. Estes são os grandes rótulos que podemos atribuir ao sistema. República é a forma de governo; presidencialismo é o sistema de governo; federalismo é a organização do Estado; voto proporcional é o sistema eleitoral; e o multipartidarismo é o sistema partidário.

No Brasil, o regime republicano foi adotado em 1889 e, de lá para cá, nunca houve interrupção. Para se ter uma ideia do grau de legitimidade que o regime republicano passou a desfrutar no Brasil: tivemos, em 1993, um plebiscito sobre forma e sistema de governo, e os brasileiros puderam escolher se queriam que o País continuasse a ter um regime republicano ou se deveria voltar a ser uma monarquia. Naquela ocasião, o regime republicano teve nada menos que 87% dos votos válidos – um grau de prestígio e apoio popular muito grande. Salvo engano, talvez o regime republicano seja o componente que desfrute do maior grau de consenso na política brasileira. Não há agente político relevante que defenda o retorno da monarquia.

O segundo componente é o sistema de governo presidencialista. Segundo a definição de manual, o presidencialismo é um sistema baseado na tripartição de poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e numa separação de poderes bem específica, na qual tanto o Executivo quanto o Legislativo são eleitos pelo voto popular. No Brasil, podemos dizer que temos o presidencialismo desde 1894, quando houve a primeira eleição popular do presidente da República (Prudente de Moraes). O presidencialismo já foi aprovado em dois plebiscitos: em 1963 e em 1993, no qual foi apoiado por 69% dos eleitores.

O terceiro componente é o federalismo, uma forma de organização do Estado baseada na múltipla cidadania. Os cidadãos se relacionam não com uma única esfera de governo, mas com duas ou às vezes até três esferas (União, estados e municípios). O federalismo, no Brasil, foi implantado pela Constituição de 1891. Sempre que houve autoritarismo no Brasil e o federalismo também foi revogado. Vale registrar que a forma federativa do Estado também é uma cláusula pétrea da Constituição.

O quarto ponto é o voto proporcional. É o nosso sistema eleitoral, a fórmula matemática usada para transformar os nossos votos em cadeiras no Legislativo. O sistema eleitoral proporcional foi desenhado para representar partidos. A ideia é que cada partido eleja uma bancada parlamentar equivalente ao seu desempenho eleitoral, numa correspondência quase matemática. O sistema de voto proporcional foi adotado em sua forma atual a partir das eleições de 1945.

O quinto e último componente deste resumo é o multipartidarismo, que está muito associado ao voto proporcional. Trata-se de um sistema que se caracteriza pela existência de no mínimo três partidos relevantes no Legislativo. O multipartidarismo foi inaugurado no Brasil em 1945, junto com o voto proporcional. Hoje, somos considerados o país com o maior número de partidos representados no Legislativo em todo o mundo democrático.

O cientista político holandês Arend Lijphart fez o estudo mais completo que se conhece na ciência política sobre o funcionamento da democracia no mundo (Modelos de democracia, Editora Civilização Brasileira). Ele fez uma pesquisa em 36 países entre os anos de 1940 e 1990, e agrupou em duas grandes famílias de regimes democráticos. Uma, chamou de democracia majoritária; outra, de democracia consensual.

A democracia majoritária, essencialmente dos países anglo-saxões, se define por governos de maioria estrita. Nesse modelo de democracia, na falta de consenso prevalece sempre o critério da maioria. O modelo majoritário é exclusivo, competitivo e combativo. Ou seja, quem está no poder está no poder; quem não está é oposição.

No segundo modelo de democracia, o consensual, os governos são formados por supermaiorias. São maiorias tendentes à unanimidade. Na falta de consenso, prevalece a paralisação, a inação. A tese é que o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, pela negociação e pela concessão.

A principal característica do sistema político brasileiro é ser aquilo que os especialistas chamam de “presidencialismo de coalizão”. A expressão foi cunhada pelo cientista político Sérgio Abranches, em um célebre artigo acadêmico publicado em 1988. Seu uso se manteve restrito ao universo dos cientistas políticos durante

muito tempo, mas o termo era bom demais para ser desperdiçado e, há pelo menos uma década, vem sendo amplamente empregado na linguagem política comum.

O presidencialismo de coalizão seria a nossa peculiar combinação entre o sistema de governo presidencialista, o regime federativo e o Congresso multipartidário. Para assegurar maioria legislativa, o presidente montaria o seu gabinete ministerial de acordo com uma lógica predominantemente partidária (como nas democracias parlamentaristas europeias). As referências empíricas do artigo de Abranches foram o período 1945-1964 e os anos iniciais do governo de José Sarney (antes da promulgação da Constituição de 1988).

No segundo semestre de 2018, Abranches lançou o livro *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro* para comemorar os trinta anos do artigo original. A obra atualiza os dados e amplia o alcance da sua análise das instituições políticas brasileiras, beneficiando-se também da enorme literatura acadêmica sobre o tema produzida ao longo dessas três décadas.

O presidencialismo de coalizão nitidamente faz parte da família das democracias consensuais. Nenhum presidente, sozinho, pode ter a maioria do Congresso, que é muito pulverizado. Como é que se forma maioria? Chamando sócios para o condomínio. O presidente convida outros partidos a se juntarem ao governo dando a eles espaços nos ministérios.

Naturalmente, isso pode ser feito de uma forma mais virtuosa ou menos virtuosa. Esse sistema tem uma virtude e um vício. Qual é o grande problema do presidencialismo de coalizão? O processo de tomada de decisões e de aprovação de leis é mais lento. Como as coalizões são heterogêneas, para aprovar qualquer projeto é preciso negociar com três, quatro, cinco partidos com visões diferentes. É necessário construir um texto de consenso. Isso torna o processo legislativo lento.

Por outro lado, e essa talvez seja a grande qualidade do nosso sistema, as decisões, depois de tomadas, dificilmente serão revertidas. Para serem aprovadas, precisaram de tal grau de consenso que se torna difícil reverter posteriormente aquilo que foi feito, a não ser em casos excepcionais.

No entanto, a visão predominante sobre a política brasileira sofre da síndrome do patinho feio. Aachamos que não temos motivos para nos orgulhar de nossas

instituições políticas. Nós nos acostumamos a pensar que os nossos principais problemas seriam de natureza política ou que a tal da “reforma política” (seja lá o que isso signifique) seria a “mãe de todas as reformas”. Em suma: a política seria o pior do Brasil.

Prosseguirei este capítulo demonstrando o contrário. Sem ignorar o fato de que não vivemos no melhor dos mundos possíveis, defenderei a tese de que o melhor do Brasil é a política. Recorrendo a alguns dos mais renomados rankings comparativos internacionais, mostrarei que a qualidade relativa do nosso sistema político é superior ao desempenho brasileiro em outros indicadores (institucionais, econômicos ou sociais).

A consideração desses dados é especialmente relevante para o momento que o Brasil atravessa. Infelizmente, diversos formadores de opinião, movimentos da sociedade civil e mesmo lideranças políticas parecem subestimar a importância do sistema democrático que construímos nas três últimas décadas. O discurso autoritário, de desprezo pela política e pela democracia, também é particularmente visível nas redes sociais.

Nessa conjuntura, portanto, nada é mais importante do que revalorizar a política, entendida no seu sentido clássico: a busca do bem comum por meio da construção de consensos. A radicalização, a polarização e o autoritarismo (de esquerda e de direita) são a negação da boa política. Assim, apresentarei evidências empíricas de que os nossos desafios econômicos, sociais e de corrupção são muito mais graves e mais urgentes do que os nossos problemas políticos.

Este exercício de comparação se baseia em quatro indicadores internacionais. Para avaliar a qualidade do nosso sistema político, utilizarei o Democracy Index, da agência britânica Economist Intelligence Unit (EIU). O Corruption Perceptions Index, da agência alemã Transparência Internacional, será utilizado para avaliar a disseminação da corrupção. Para avaliar o nosso patamar de bem-estar social, recorrerei ao conhecido Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pelo PNUD, um órgão da ONU. Finalmente, o nosso grau de liberdade econômica (ou a facilidade para os negócios privados) será avaliado por meio do igualmente famoso relatório Doing Business, do Banco Mundial.

A listagem abaixo mostra a atual posição relativa do Brasil nesses quatro rankings. Quase todos os dados se referem ao ano de 2019. Apenas o IDH ainda é o de 2018, mas não haveria mudanças significativas se recorrêssemos a séries históricas mais longas.

Tabela -1 - A política no Brasil segundo rankings internacionais

Indicador	Posição do Brasil	Nº de países
<i>Democracy Index</i>	52º	167
<i>IDH</i>	79º	189
<i>Corruption Perceptions Index</i>	106º	180
<i>Doing Business</i>	124º	190

Para surpresa geral, o indicador em que o Brasil possui o melhor desempenho comparativo é justamente aquele que mede os atributos democráticos do nosso sistema político. O fato de estarmos atrás de meia centena de países nesse quesito mostra que ainda temos muito o que avançar (somos uma “democracia falha”, na linguagem da EIU), mas é cristalina a constatação de que a política brasileira é avaliada muito mais positivamente do que todos os demais parâmetros. Também não se sustenta o argumento de que o número de países avaliados nesse indicador é menor do que nos demais, pois os países que ficaram de fora são em geral regimes autoritários para os quais não há sequer dados disponíveis.

O segundo melhor desempenho do Brasil é no ranking do IDH. O país se situa entre os que o PNUD classifica como sendo de “alto desenvolvimento humano” (o segundo melhor grupo possível). Mesmo assim, nesse quesito ainda estamos quase 30 posições abaixo de nossa posição no ranking relativo à qualidade do sistema político.

Nos indicadores relativos à corrupção e à liberdade econômica, o desempenho brasileiro deixa realmente muito a desejar, pois aparecemos na metade de baixo da tabela em ambos os casos. Na rodada mais recente do relatório do Banco Mundial, ainda conseguimos a proeza de cair 15 posições no ranking.

A política brasileira, então, vai relativamente bem, obrigado – se a comparação for com os nossos patamares na economia, na corrupção ou no bem-estar social. Em outras palavras, a prioridade da classe política e dos gestores públicos não deveria ser a reforma da política, ainda que ela apresente problemas que são conhecidos por todos. Há obstáculos muito mais prioritários a serem superados na economia, na distribuição de renda e no combate à corrupção.

Portanto, na próxima vez em que nos depararmos com o discurso autoritário da rejeição da política, não custa nada perguntar ao nosso interlocutor se ele seria capaz de dizer qual é a área em que o Brasil se sai melhor nas pesquisas comparativas internacionais. A resposta correta é na qualidade das instituições políticas.

É fato que o atual momento político brasileiro certamente vem sendo um valioso teste de resistência para as nossas instituições. A vitória de Jair Bolsonaro (um populista de direita) na eleição presidencial de 2018 fez surgir um debate sobre os possíveis riscos dessa novidade política para a democracia brasileira. Já estamos no segundo ano do governo e esse interessante debate ainda não acabou.

Todos concordamos que o atual presidente é bastante diferente de seus antecessores, pelo menos desde Fernando Henrique Cardoso até Michel Temer. Essas diferenças incluem os seguintes fatos: a) o capitão não pertencer a nenhum dos partidos tradicionais da política brasileira; b) ele ser um crítico contumaz do presidencialismo de coalizão (identificado com a chamada “velha política”); c) o seu posicionamento à direita do espectro ideológico; e, last but not least, d) o seu apoio declarado ao finado regime militar.

A combinação desses fatores produziu um justificado temor de que a qualidade da nossa democracia possa gradualmente se deteriorar, com o País se tor-

nando mais autoritário. Na opinião pública, esse receio é particularmente forte entre simpatizantes dos antigos presidentes petistas, derrotados no segundo turno da última eleição presidencial. Eles também costumam enfatizar o discurso polarizador do presidente Bolsonaro, um feroz crítico da esquerda.

Por outro lado, também é muito persuasiva a narrativa de que os riscos à democracia oferecidos pelo governo Bolsonaro não são suficientes para nos fazer perder o sono. Nos formadores de opinião, essa visão é mais comum entre aqueles que apoiaram o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e a agenda reformista do governo Temer. A ênfase dessa abordagem é na eficácia dos mecanismos institucionais de controle ao exercício arbitrário do poder executivo.

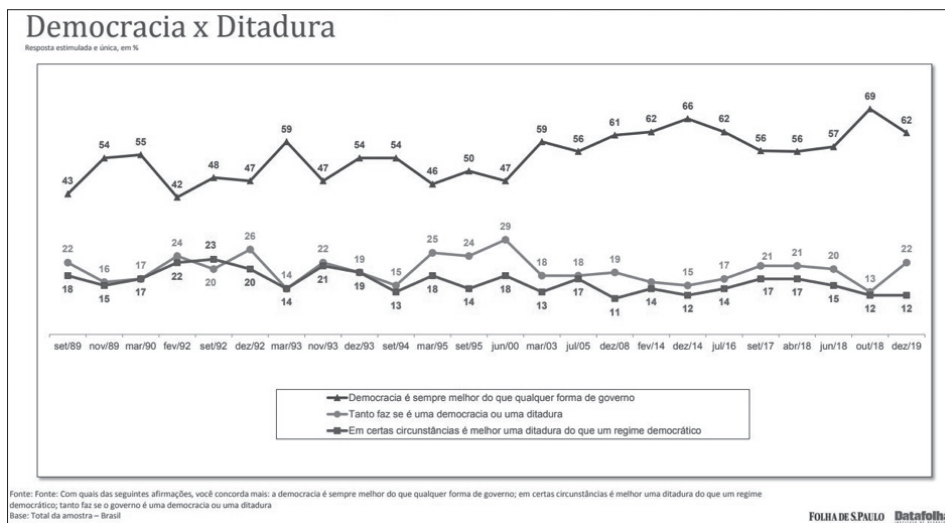
Mas, seja qual for a posição de cada um sobre o assunto, é vital que um debate dessa importância não esteja baseado somente em impressões subjetivas. É fácil nos deixarmos enfeitiçar por meras declarações polêmicas de quem está no poder.

De fato, para que seja de boa qualidade, a análise política necessariamente deverá descartar as questões que pertencem à natural diversidade do mundo político. É o caso, por exemplo, dos temas que envolvem retórica e políticas públicas, os quais pertencem ao universo próprio da divergência política e são, pois, constitutivos da própria democracia.

Felizmente, a análise política dispõe de excelentes ferramentas empíricas para avaliar se a democracia brasileira está, de fato, correndo riscos. Vejamos, por exemplo, a série de pesquisas de opinião feitas pelo Datafolha sobre o apoio ao regime democrático no País. Trata-se de uma série com mais de 30 anos de dados, que começa em 1989 (final do governo Sarney) e vai até 2019 (primeiro ano do governo Bolsonaro).

A pergunta feita pelo Datafolha tem sido sempre a mesma: “Com qual das seguintes afirmações você concorda mais: a democracia é sempre melhor que qualquer forma de governo, em certas circunstâncias é melhor uma ditadura do que um regime democrático, ou tanto faz se o governo é uma democracia ou uma ditadura”.

Gráfico 6



O gráfico acima não deixa margem para dúvidas: o apoio ao regime democrático é amplamente majoritário na opinião pública brasileira. A diferença em relação às outras duas variáveis ampliou-se desde o começo do governo Lula e tem se mantido relativamente estável desde então. É possível afirmar que, hoje, dois em cada três brasileiros declaram apoiar incondicionalmente o regime democrático.

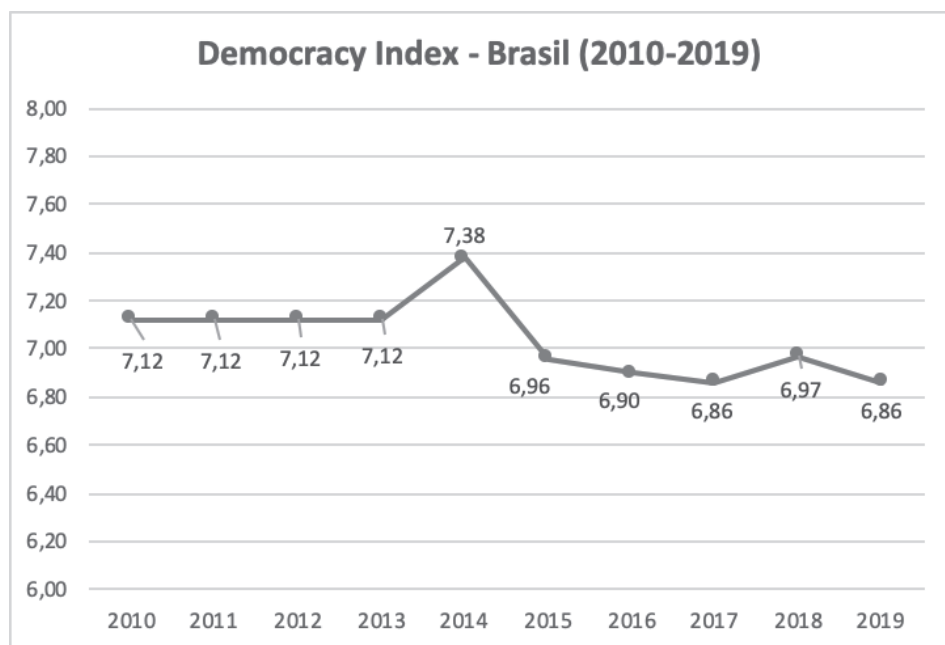
Naturalmente, indicadores relacionados à opinião pública não são suficientes para esgotar o assunto. É possível haver um amplo apoio declarado ao regime democrático mesmo em regimes autoritários (na América Latina, temos o caso da Venezuela, por exemplo). Por outro lado, trata-se de uma evidência que também não pode ser desprezada.

Podemos complementar a análise anterior, porém, examinando mais detalhadamente o já mencionado *Democracy Index*, elaborado pela agência britânica Economist Intelligence Unit (EIU). A ferramenta é uma medição anual da qualidade dos regimes democráticos em quase 170 países.

Na prática, cada país recebe uma nota (entre 0 e 10) numa escala de democracia, com base na avaliação de acadêmicos e especialistas. Regimes políticos com notas inferiores a 4 são classificados como autoritários. Aqueles com notas entre 4 e 6 são descritos como regimes híbridos. As democracias defeituosas são os países com notas entre 6 e 8. Já as democracias plenas são os regimes com notas superiores a 8.

O desempenho brasileiro nesse indicador vem sendo extremamente regular ao longo da última década. Em todas as edições do ranking, fomos classificados como uma democracia defeituosa. A nota brasileira sempre oscilou em torno de 7. O valor máximo que atingimos foi 7,38 (em 2014) e o valor mínimo foi de 6,86 (em 2017 e novamente em 2019).

Gráfico 7



Portanto, é como se estivéssemos numa posição equidistante tanto em relação às democracias plenas como em relação aos regimes híbridos. Uma situação relativamente confortável. Em termos comparativos, o Brasil sempre aparece próximo à 50ª posição do ranking. Para usar uma metáfora futebolística, não nos classificamos para a Libertadores, mas também não corremos riscos de cair para a Série B.

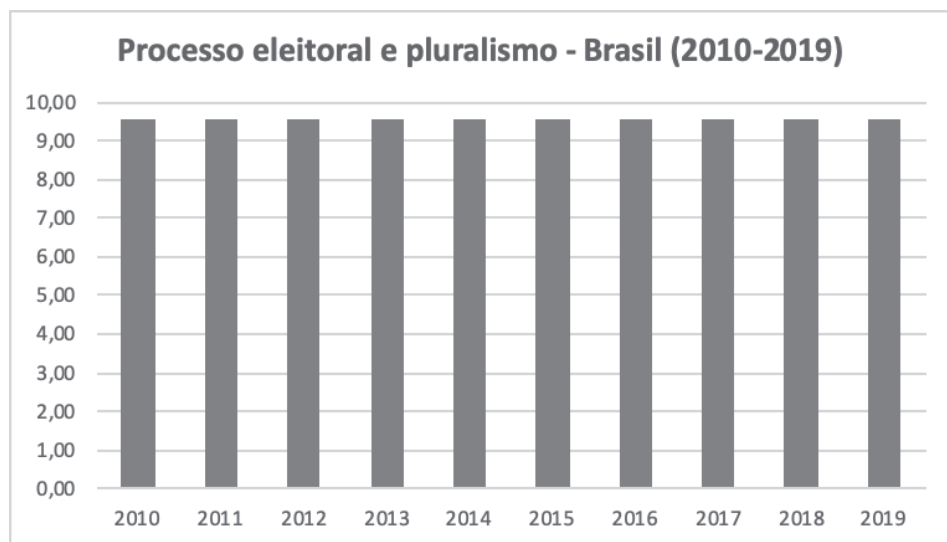
A hipótese de riscos relevantes à democracia representados pelo atual governo federal só teria ganhado credibilidade caso tivesse sido registrada, em 2019, uma deterioração significativa e inédita do desempenho brasileiro no índice da EIU em relação ao observado no ano anterior. Na prática, teria que haver ocorrido uma redução de quase um ponto inteiro na nota atribuída ao País – algo sem precedente nos quase quinze anos de existência da ferramenta.

A análise desse indicador ainda pode ser mais aprofundada. A distinção feita a seguir permite apontar quais serão os principais desafios da democracia brasileira na próxima década.

Na verdade, o *Democracy Index* é composto por cinco variáveis, que podem ser analisadas separadamente. Na terminologia da EIU, os quesitos são: a) processo eleitoral e pluralismo; b) funcionamento do governo; c) participação política; d) cultura política; e e) liberdades civis.

Observemos, em primeiro lugar, qual tem sido o retrospecto do Brasil no item relacionado ao processo eleitoral e ao pluralismo político. A nota desse quesito é construída com base em doze variáveis, que vão desde a extensão do sufrágio até a liberdade do voto. Este é o item onde o Brasil tem o seu melhor desempenho: a nota do país foi 9,58 nas últimas dez edições do ranking.

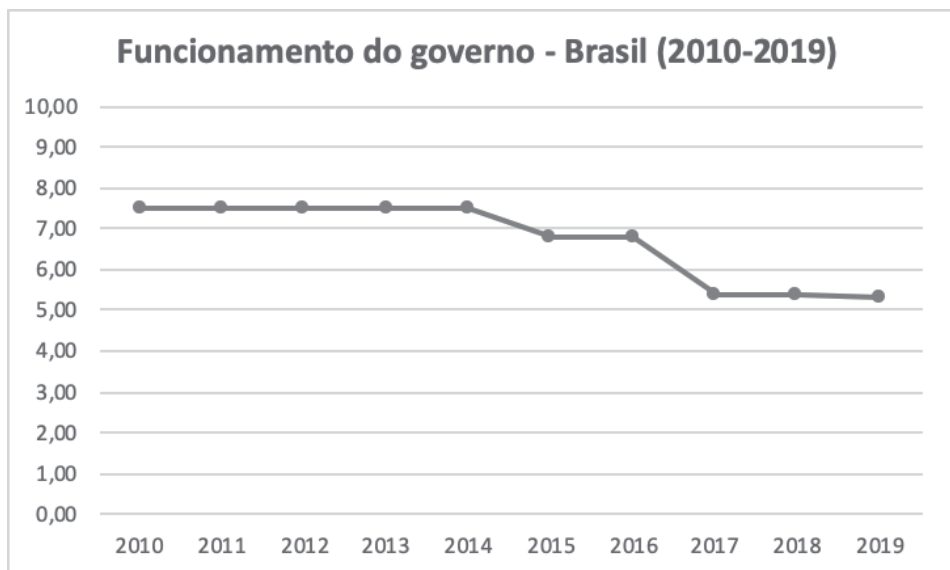
Gráfico 8



Este retrospecto coloca o Brasil no mesmo patamar das democracias mais avançadas do planeta no que diz respeito às dimensões avaliadas. Para os próximos anos, nosso desafio será manter o reconhecido pluralismo de nosso processo eleitoral.

O segundo componente examinado pela EIU é o funcionamento do governo, que compreende o exame de outras treze variáveis, que vão da percepção da corrupção no setor público até a confiança popular nas instituições governamentais e partidárias. Este é o quesito cujas notas mais se aproximam da média geral do País.

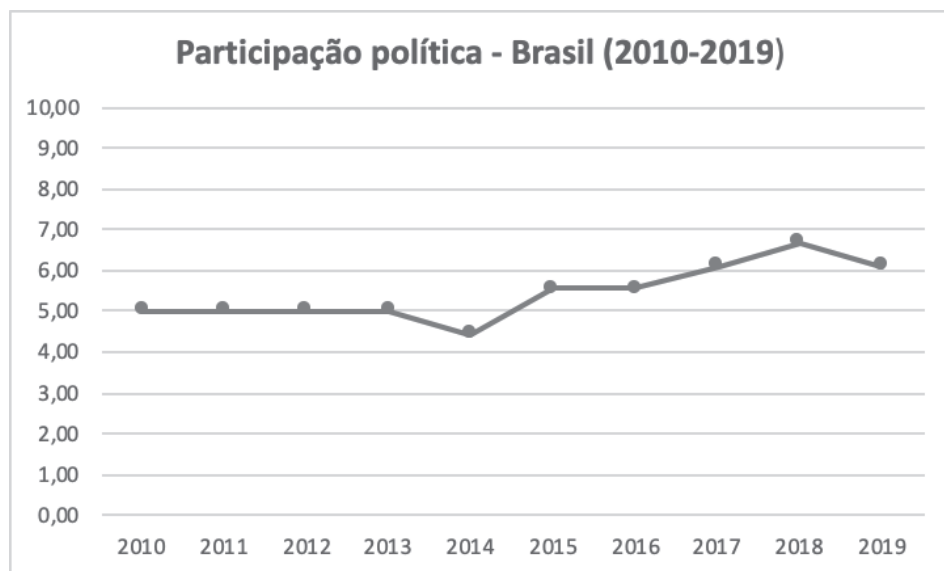
Gráfico 9



Até 2014, sustentávamos uma nota 7,5. Essa avaliação caiu para 6,79 nos dois anos seguintes e caiu ainda mais – para 5,36 – desde 2017. A piora nesse indicador está claramente relacionada aos sucessivos escândalos de corrupção nos últimos anos, com a consequente deterioração da confiança nas instituições políticas.

O terceiro quesito avaliado pela EIU é a participação política, que inclui a mensuração de nove variáveis. Na prática, elas incluem fenômenos como as taxas de comparecimento eleitoral, a participação feminina nos órgãos legislativos e o caráter mais ou menos pacífico das manifestações populares nas ruas.

Gráfico 10



Neste quesito, são visíveis os avanços registrados nos últimos anos. Ainda que a qualidade da participação política no Brasil esteja ainda muito distante do desejável, percebe-se que a trajetória do País é ascendente. Partimos da nota 5,0 e quase chegamos a atingir a nota 7,0. Ainda há, entretanto, muito a ser feito nessa área, pois houve redução da nota em 2019.

O penúltimo componente do ranking da EIU é a cultura política. Aqui, são avaliadas oito variáveis, quase todas relacionadas à percepção, pela opinião pública, da qualidade das instituições representativas. Este quesito é onde o Brasil apresenta o seu pior desempenho.

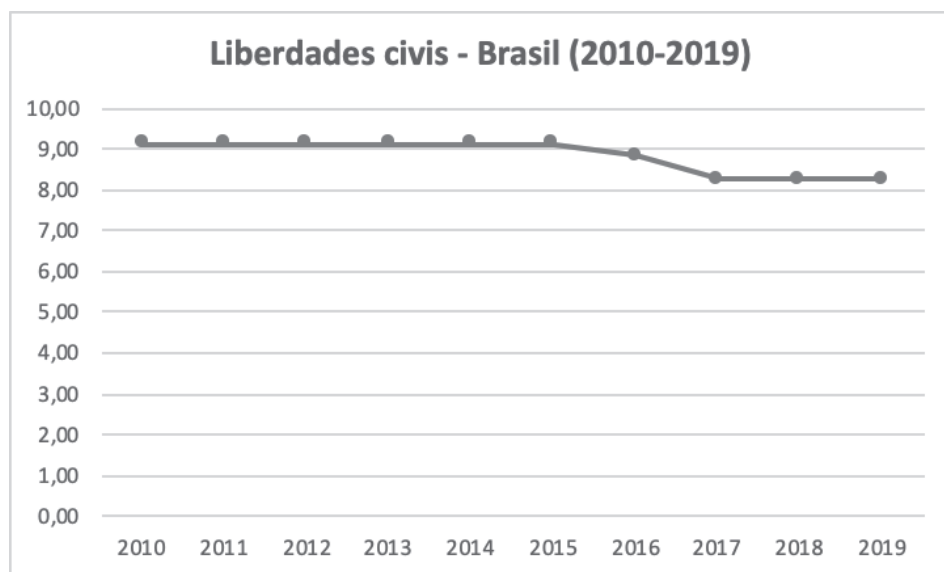
Gráfico 11



De fato, em somente uma edição do ranking (2014), a avaliação do País ultrapassou a nota 5,0. Durante quase todo o tempo, tiramos nota vermelha. Apesar da aparente qualidade formal das nossas instituições políticas, elas não são percebidas favoravelmente pela população. Outro enorme desafio institucional pela frente.

O quinto e último quesito que integra a avaliação do *Democracy Index* são as liberdades civis. Na prática, aqui são observadas nada menos que 17 variáveis, incluindo os direitos civis clássicos (liberdade de imprensa, de associação, religiosa etc.).

Gráfico 12



Apesar de um discreto recuo nos últimos três anos, o retrospecto brasileiro também é bastante satisfatório nesse componente. Estamos no mesmo patamar das democracias avançadas. Assim como no caso do primeiro quesito, nosso desafio é manter a avaliação atual.

Portanto, quando se decompõe o exame do sistema político brasileiro nos cinco componentes propostos pela Economist Intelligence Unit, percebemos que o País soube bem aproveitar as oportunidades democráticas em duas dimensões. Precisa ainda melhorar substancialmente o seu desempenho em outras três.

As maiores virtudes do nosso sistema político são as suas características formais, especialmente o pluralismo do processo eleitoral e a plena vigência dos direitos civis. Aqui, é importante que ao menos não haja retrocessos nos próximos anos.

Num patamar intermediário, que envolve tanto aspectos formais como percepções da opinião pública, encontra-se o quesito funcionamento do governo. O intenso combate à corrupção sem dúvida desempenhará papel fundamental caso o País deseje galgar posições superiores nas ferramentas internacionais de avaliação.

Finalmente, os maiores desafios colocados ao sistema político brasileiro dizem respeito às variáveis relacionadas à cultura e à participação políticas. Nestes dois quesitos, o desempenho brasileiro é sofrível, aproximando o País do patamar de regimes autoritários e semiautoritários. Temos diante de nós uma agenda necessária de reformas que busquem incorporar mecanismos de maior inovação democrática e de melhor educação política.

POSFÁCIO

Os riscos políticos da pandemia

O Brasil submergiu à onda da coronavírus, como todo o restante do mundo. O País que sairá da pandemia certamente não será idêntico ao País que nela entrou, mas acredito que, pelo menos do ponto de vista do funcionamento das instituições políticas, ele também não será tão diferente assim. Vamos explorar alguns cenários possíveis.

O primeiro cenário poderia ser batizado de “o Brasil autoritário”. O constante cabo de guerra incentivado (ou ao menos tolerado) pelo presidente Bolsonaro contra os poderes legislativo e judiciário e contra a imprensa resultaria numa perda progressiva de qualidade democrática das instituições políticas nacionais. No limite, poderia até resultar numa intervenção militar e numa mudança de regime. O problema é que claramente não estão dadas as condições para esse desfecho. O presidente não tem maioria no Congresso e o seu governo vive um nítido declínio de popularidade. Ao mesmo tempo, a cúpula das Forças Armadas claramente não subscreve a cartilha da ruptura autoritária.

O segundo cenário é o que poderíamos chamar de “o Brasil da reforma política”. O retorno à normalidade promoveria um compromisso pela repactuação constitucional entre as principais forças políticas. Teríamos uma nova assembleia constituinte ou, ao menos, a promulgação de inovadoras emendas constitucionais para remodelar o sistema político. Essas mudanças poderiam incluir a adoção do parlamentarismo, do voto distrital, das candidaturas avulsas ou do voto facultativo. Entretanto, tal agenda não parece ser prioritária para um país

cujo maior desafio passará a ser sair da recessão econômica. Além disso, a agenda da chamada “nova política” (ou, se preferirmos, do “lavajatismo”) sofreu um baque desde a recente saída de Sérgio Moro do governo Bolsonaro.

O terceiro cenário poderia ser denominado de “o Brasil das grandes coalizões” e é de natureza intermediária. Ele pode envolver tanto o impeachment do atual presidente como também a sua aliança com a maioria do Congresso (o chamado “Centrão”). Seja num caso como no outro, testemunharíamos o pleno restabelecimento do presidencialismo de coalizão, demonizado desde a eleição presidencial de 2018. O legislativo assumiria grande agilidade e protagonismo com a consolidação das formas de deliberação remota já adotadas durante o período da quarentena. Naturalmente, o maior obstáculo para a viabilização desse cenário é o próprio estilo político do presidente Bolsonaro e de seu círculo político mais íntimo.

Todo exercício de cenários precisa incluir também o seu “cisne negro”, ou seja, aquela configuração que não foi contemplada pelos cenários anteriormente descritos. Penso que, neste caso específico, estaríamos falando da manutenção do *status quo*. O País se manteria com um governo minoritário e impopular até 2022, mas que concluiria o seu mandato. O autoritarismo continuaria presente na retórica presidencial, mas também não se traduziria em retrocesso institucional. A marca da segunda metade do governo Bolsonaro seria a paralisia decisória.

Capítulo 5

OPINIÃO PÚBLICA E NOVAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Silvia Cervellini

Opinião pública na era digital

Há 24 anos, quando Rubens Figueiredo e eu escrevemos *O que é Opinião Pública* para a Coleção Primeiros Passos¹, nós nos deparamos com a dificuldade de apresentar uma definição simples, mas que desse conta da diversidade de teorias a respeito dessa “entidade”, como, por exemplo, a visão “igualitária” que associa opinião pública aos processos eleitorais ou pesquisas por amostragem, em que cada cidadão tem o mesmo peso no conjunto ou a visão “expressiva” que foca nas manifestações públicas de grupos organizados da sociedade.

Decidimos adotar uma conceituação de opinião pública partindo de sua pluralidade e procuramos caracterizar os elementos em comum entre fenômenos de opinião pública tão diversos quanto o resultado de uma pesquisa, uma manifestação de rua e uma discussão de mesa de bar sobre um tema polêmico.

O primeiro elemento diz respeito à origem do fenômeno, que deve ser o debate público, “um processo de discussão coletiva, implícito ou explícito”. Além disso, ao longo desse processo, deve ocorrer a expressão pública das opiniões a respeito do tema discutido e esse é um dos papéis das pesquisas de opinião quando são divulgadas. Por último, o tema que originou o debate deve ser relevante para o conjunto daquela coletividade.

Entendemos, portanto, a opinião pública como a expressão de modos de pensar de determinados grupos sociais ou da sociedade como um todo (que pode ser delimitada em municípios, estados, regiões ou países) a respeito de assuntos de interesse comum em um dado momento.

Transportando essa definição para os dias de hoje, podemos entender que as opiniões expostas nas redes sociais sobre temas de interesse público são um novo tipo de fenômeno de opinião pública que continua a conviver com as formas anteriores. Como escreveu Fernando Schüller em sua coluna (FSP 16/5/19) intitulada “Não confunda o país com sua *timeline*”, “...fenômeno relativamente novo na democracia, a saber, a nuvem digital... que se põe como um espelho do que chamamos costumeiramente de sociedade... O problema é que se trata de um espelho distorcido”.

¹ Rubens Figueiredo e Silvia Cervellini *O que é Opinião Pública*, Coleção Primeiros Passos 305. São Paulo: Brasiliense, 1996.

O desafio para compreender a opinião pública e considerá-la como balizador de decisões de interesse público e base da democracia não é novo. Considerando as pesquisas por amostragem como representações da opinião pública nacional, em 1964 o cientista político Philip Converse demonstrou a existência das “não atitudes”, quais sejam, opiniões individuais de parcela significativa da população sobre assuntos distantes ou complexos que mudavam de forma aleatória ao longo do tempo².

Décadas depois, desafiando a tese pessimista de Converse, Benjamin Page e Robert Shapiro escreveram *The Rational Public*³, em que procuraram demonstrar, com análise de mais de 50 anos de resultados de pesquisas de opinião nos EUA, que a opinião coletiva é estável e faz bastante sentido, mesmo que as opiniões individuais sejam instáveis e inconsistentes. Esses autores defendem que a agregação estatística (média das tendências centrais dos indivíduos) e o processo de discussão social fazem com que a opinião pública seja “real, estável, diferenciada, consistente, coerente, refletindo valores e crenças básicos e correspondendo adequadamente ao total de informação disponível para a sociedade naquele momento”.

Se isso é verdade, porém, para temas que são alvo da opinião pública ao longo de 50 anos, o que pensar a respeito dos novos problemas e dilemas que aparecem a cada momento? Privacidade na Internet, Bioética, Mudanças do Clima, Crise de Refugiados são apenas alguns temas que vêm surgindo na velocidade vertiginosa das novas tecnologias e dos avanços científicos, carregados de uma urgência que não nos permite esperar a evolução natural da opinião pública para que medidas e decisões políticas sejam tomadas.

No âmbito do papel do Estado e das políticas públicas, conforme expõe Sérgio Abranches no artigo “A democracia sitiada” (FSP 24/4/2017), as democracias contemporâneas se veem às voltas com as dificuldades da “política na era da austeridade”: “Uma tendência geral de limitação orçamentária obriga os governos de qualquer persuasão a fazer escolhas responsáveis ou prudentes, o que costuma torná-los menos capazes de atender a seus eleitores”.

² Philip Converse. *The nature of belief systems in mass publics*, 1964.

³ Benjamin Page e Robert Shapiro, *The Rational Public: Fifty years of trends in Americans' policy preferences*. Chicago Press, 1992.

Esse contexto de alta complexidade, com escolhas coletivas difíceis e urgentes, se torna ainda mais desfavorável para a formação da opinião pública quando levamos em conta o que cientistas sociais denominam de crise dos mediadores, com a perda de credibilidade e, conseqüentemente, de eficácia por parte de partidos políticos, dos meios de comunicação e das universidades na promoção de diálogo, reflexão e qualificação do debate público. Os antes chamados “formadores de opinião verticais” não conseguem mais exercer o papel de organizadores de informação e propositores de cenários e alternativas para debate da sociedade. E os “formadores de opinião horizontais” (pessoas que exercem influência no grupo próximo de sua convivência) já não compartilham as mesmas fontes de informação.

Enquanto formadores de opinião verticais e horizontais têm sua influência diminuída, entram em jogo os “chefes virtuais”, como explica Lilia Schwarcz em *Sobre o autoritarismo brasileiro*⁴: “Além do mais, com a recente introdução das mídias sociais, um fenômeno novo tomou forma. Se de um lado ele gerou uma certa democratização de informações e lugares plurais de fala, de outro acabou colaborando para a consolidação de um novo líder carismático e de uma nova forma de fazer política, nem por isso menos autoritário... Assim sendo, e apesar de a linguagem digital ser uma plataforma teoricamente aberta a todos, ela continua a explorar modelos exclusivos de autoridade e a produzir dinâmicas segregacionistas... agora uma espécie de chefe virtual, que fala em nome e no lugar dos filhos e dependentes”.

Diante dessas mudanças, cabe problematizar cada um dos três elementos que utilizamos para definir um fenômeno de opinião pública: quando indivíduos estão “consumindo” debates e reproduzem com um só clique (ou pior, com milhares de robôs) argumentos e opiniões recebidos de outros, podemos chamar isso de processo de discussão coletiva? E como saber para qual coletividade os “top trends” são relevantes? Ainda, o quanto uma mensagem trocada em um grupo fechado é a expressão pública de uma opinião, por exemplo a expressão

⁴ Schwarcz, L. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

“Vaza Jato” implicaria que se trata de uma discussão privada, mas de agentes públicos? O que representaria a opinião pública brasileira no ambiente digital: que extratos de conteúdo, de que grupos ou plataformas? Quais métricas, nuvens de palavras, algoritmos ou “*data minings*” podem nos ajudar a conhecer, entender e enxergar os contornos da opinião pública brasileira sobre cada um dos desafios que o Brasil precisa enfrentar? Se não sabemos quais perguntas, alternativas ou cenários estão sendo considerados por cada brasileira e brasileiro, como podemos interpretar suas opiniões? Do ponto de vista da tomada de decisões coletivas, como podemos encaminhar convergências se temos somente debates paralelos?

Vamos nos colocar no lugar dos ingleses, diante da decisão de ficar ou sair da União Europeia: como colocar todo o peso dessa escolha em uma simples pergunta de Sim ou Não para o Brexit? A decisão de cada cidadão inglês não deveria considerar diferentes alternativas correspondentes a diversas formas de ficar ou formas de sair da União Europeia, por sua vez traduzidas em cenários plausíveis de curto, médio e longo prazos? Mas quem teria condições e disposição para construir e apresentar essas alternativas?

No contexto atual, a opinião pública inglesa só pode ser ouvida e exposta em termos de preferências majoritárias e superficiais sobre itens específicos, como a questão da migração e dos refugiados ou as regras do mercado europeu. Seria necessário um esforço coletivo considerável, reunindo organizações políticas, acadêmicas e da sociedade civil para montar esse “quebra-cabeça” para a população inglesa decidir de forma consequente e sustentável. E ainda ficaria o enorme desafio de levar a cada eleitor inglês essa informação complexa e multivariada antes de um referendo.

Nenhum “mediador” conseguirá ultrapassar essas enormes barreiras sozinho. Enquanto um esforço coletivo não se viabiliza, a opinião pública inglesa, brasileira e mundial segue se pulverizando, se desinformando, se privatizando e se embaraçando nas redes sociais.

Participação (Política) e Democracia

Se as mediações e os mecanismos para a formação e entendimento da opinião pública, e, conseqüentemente, sua tradução em escolhas políticas estão em cheque, a teoria democrática participacionista propõe que cidadãos e cidadãs comuns voltem a ocupar o lugar central no processo de discussão, construção de soluções e decisão para qualquer assunto de interesse público em qualquer esfera, recolocando a autodeterminação como o objetivo mesmo da democracia.

A crítica participacionista à teoria democrática ataca de frente um dos problemas centrais das democracias contemporâneas, a saber, a estabilização da desigualdade política. Como escreve o professor Adrian Gurza Lavalle: “Embora a participação seja indissociável da igualdade política no terreno dos princípios, ela é distorcida no terreno da prática sob o influxo das desigualdades imperantes no mundo e acaba não apenas por espelhar tais desigualdades, mas por se tornar o veículo da reprodução das mesmas. Mais participa quem ocupa melhores posições de *status* socioeconômico e quem mais protegido é pelos canais institucionais de representação de interesses.”⁵ (p. 9).

Esse círculo vicioso de desigualdade naturalmente atinge os mecanismos de representação, levando ao baixo senso de eficácia política, ao distanciamento de cidadãos da política e caracteriza a tão falada “crise da democracia”.

Destacada como precursora do participacionismo, a autora Carole Pateman, em sua obra seminal *Participação e Teoria Democrática*, concebe a democracia a partir da participação: “É possível se caracterizar o modelo participativo como um onde é exigido o máximo *input* (participação) e onde o *output* inclui não apenas políticas (decisões), mas o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de modo que se estabeleça um “feedback” do *output* para o *input*”. (Gurza Lavalle, *idem*, p. 13).

O desafio de criar um círculo virtuoso da participação – cada vez mais pessoas, sobretudo aquelas atualmente sem voz na arena, se engajando no debate, na bus-

⁵ Gurza Lavalle, A. “Participação, (Des)igualdade Política e Democracia”. In Luis Felipe Miguel e Flavia Biroli, Teorias Políticas, Democracia e Desigualdade. São Paulo, Unesp.

ca de soluções e na tomada de decisões políticas – dando sentido para a política e mudando a chave da sociedade do “modo consumidor” para o “modo cidadão” é o que tem motivado desde o final da Guerra Fria diferentes movimentos, estudos, experimentos, iniciativas acadêmicas, da sociedade civil e, mais recentemente, da política institucional e da gestão pública empreenderem o que chamamos de “inovações democráticas”. Na plataforma Participedia (participedia.net/) encontramos boa “panorâmica” de inovações de participação social e política pelo mundo.

O Brasil é reconhecido mundialmente como exemplo de inovação em controle democrático não eleitoral ou um “laboratório de participação de dimensões continentais”, como mostra o recém-lançado *Controles Democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas em el Sur Global*, resultado das pesquisas desenvolvidas por Lavalle e Isunza Vera. Os autores relatam como na transição democrática brasileira todos os partidos, tirando o Arena, tinham compromisso com a participação social. A Constituição de 1988 refletiu essa visão comum, gerando o caráter distintivo “misto” do modelo brasileiro, com instituições criadas dentro do Estado, mas que funcionam a partir da participação e engajamento de atores da sociedade civil e a cidadania, como as Audiências e Consultas Públicas e os Conselhos gestores de políticas públicas⁶.

Nesse contexto é criada a mais famosa inovação democrática brasileira até hoje: o Orçamento Participativo, referência para centenas de iniciativas similares no mundo e ainda funcionando em diversos municípios do País e no estado do Maranhão.

Novas formas de participação política

Se, como falamos no início, as redes sociais ensejaram fenômenos que não estão ajudando na formação e entendimento da opinião pública nem na “mediação” entre a cidadania e as lideranças políticas, a internet também abriu um espaço quase infinito de possibilidades para as inovações democráticas: a e-democracia.

⁶ Lavalle, A. G. e Vera, E. I. *Controles Democráticos no electorales y regímenes de Rendición de Cuentas em el Sur Global*; Peter Lang, 2019.

Em excelente texto, o especialista Wilson Gomes conclui⁷: “Além disso, e diferentemente dos períodos anteriores, nos últimos dez anos da democracia digital a discussão não está mais concentrada nas possibilidades gerais da democracia eletrônica, mas se desdobrou em diferentes questões sobre os diversos subtemas, cada um deles com suas peripécias e histórias de consolidação, inclusive de forma marcadamente interdisciplinar. Em vez de questões simplesmente sobre se a internet pode ter, com efeito, um impacto sobre a democracia, a política e o Estado, cada uma das linhas agora se pergunta como podemos ter mais e melhor participação, deliberação, transparência, pluralismo, defesa de direitos etc. por meio de tecnologias digitais. Ou como podemos enfrentar e superar os limites dos vários níveis de exclusão digital”.

Também nessa seara digital o Brasil é um dos mais promissores palcos de inovação. Estávamos entre os oito países fundadores da Open Government Partnership (OGP) (governoaberto.cgu.gov.br/) em 2011 e o município de São Paulo é um dos poucos membros subnacionais do mundo. Também contamos com um laboratório de inovação na Câmara Federal (labhackercd.leg.br/).

São dezenas de iniciativas para promover o acesso de mais e mais cidadãos e cidadãs aos mecanismos de criação, decisão e controle da vida pública e política do país, como o LabHacker (labhacker.org.br/) e o Instituto de Tecnologia e Sociedade – ITS (itsrio.org/pt/home/), por meio de soluções como o aplicativo “Mudamos” de assinaturas eletrônicas para projetos de iniciativa popular, ou de projetos coletivos, como a Operação Serenata de Amor, que criou a Rosie, uma robô capaz de analisar os gastos reembolsados pela Cota para Exercício da Atividade Parlamentar de deputados federais e senadores, ou ainda a Beta, outra robô que identifica ameaças e oportunidades para a causa feminista nas atividades do Congresso, alertando cidadãos e cidadãs, e facilitando a pressão popular sobre os parlamentares com poucos cliques (www.beta.org.br).

Nenhuma dessas inovações, porém, tem resultado se faltar o ingrediente principal: a cidadania e a autonomia das pessoas e aí entram centenas de iniciativas

⁷ Gomes, W.; A democracia no mundo digital: história, problemas e temas. São Paulo: Edições Sesc, 2018.

que buscam engajar pessoas para compartilharem experiências e necessidades, se organizarem, se fortalecerem e construir uma vida melhor, muitas delas enraizadas em territórios periféricos das grandes cidades e junto a populações historicamente alijadas da política institucional.

Em eventos como a Virada Política (facebook.com/viradapolitica/), que já está na sua sexta edição, e em estudos como o “Emergência Política: Periferias”, do Instituto Update (www.institutoupdate.org.br/sobre/), podemos vislumbrar um “ecossistema” de inovação política se formando no Brasil e na América Latina, mas a variedade e a dispersão dessas iniciativas dificulta a visibilidade e o monitoramento do impacto na nossa democracia.

Podemos também acompanhar (e participar!) da aplicação dessas inovações em mandatos legislativos que representam o movimento de renovação política das últimas eleições, como é o caso das Deputadas Estaduais Marina Helou (Rede/SP) e Mônica Seixas/Bancada Ativista (PSOL/SP), Deputados Estaduais Sergio Victor e Daniel José (NOVO/SP) e Deputados Federais Marcelo Freixo (PSOL/RJ) e Tabata Amaral (PDT-/SP). Todos abrem espaço para a participação direta de eleitores e de organizações da sociedade civil para a elaboração de emendas, projetos de lei, incluindo oficinas e laboratórios sobre propostas para LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual)⁸.

O caráter experimental dessas iniciativas torna difícil avaliar sua capacidade de fortalecer e aprofundar a democracia, mas o cientista político Graham Smith, que vem estudando experimentos de participação e deliberação, nos oferece alguns caminhos:

⁸ www.marinahelou.com.br/emendas/; sergiovictor.com.br/emendas/; www.marcelofreixo.com.br/emendario/; www.facebook.com/events/796557024059589/

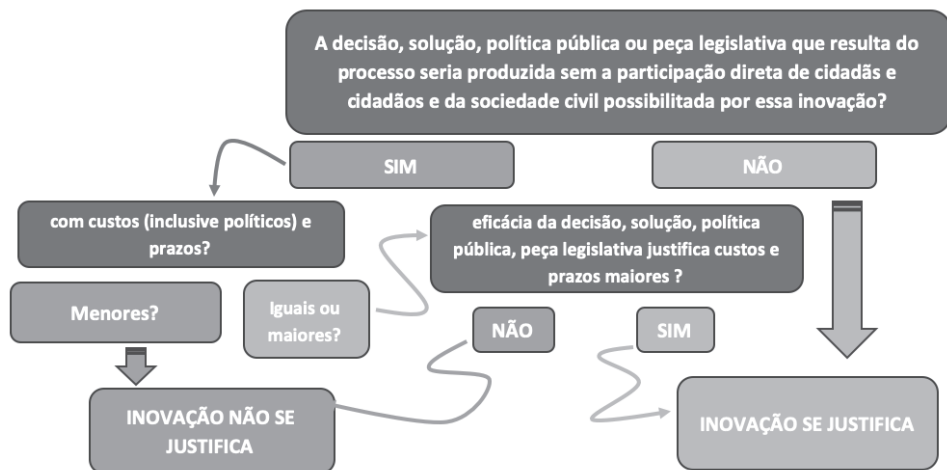


Figura 1 - Eficácia/qualidade x custo/prazo na Política e na Gestão Pública

Nesse fluxo, a questão da eficácia/qualidade aparece subordinada à questão de custo/prazo dentro do raciocínio de que na Política e na Gestão Pública, assim como em outras atividades, “o ótimo é inimigo do bom”. De qualquer forma, essa relação custo-benefício (eficácia/qualidade versus custo/prazo) deveria ser também considerada da perspectiva da própria cidadania, ou seja, da população impactada. E ainda cabe perguntar se, com essa inovação, a cidadania ou população impactada tiver se sentido parte da solução e “assinar embaixo” da decisão, mesmo com uma qualidade igual, ou com um custo/prazo maior, não terá valido a pena considerando o fortalecimento e aprofundamento da democracia como objetivo final?

Graham Smith propõe um modelo para avaliar as inovações democráticas a partir do que ele definiu como *democratic goods*⁹:

Inclusão: quem participa? ...melhor quanto mais plural e representativo da cidadania (cidadãos comuns, leigos, “gente como a gente”) e menos parecido com o perfil de quem já está no sistema;

Controle popular: qual a incidência/impacto final na vida das pessoas? ...melhor quanto mais a decisão ou política pública for implementada e estiver “colada” no resultado da participação/deliberação;

⁹ Smith, G. *Democratic Innovations, Designing Institutions for Citizen Participation*. New York: Cambridge University Press, 2009.

Julgamento ponderado: como participa?...melhor quanto mais consequente, no sentido de ser bem informada, baseada em cenários de longo prazo e levar em conta a pluralidade de visões e o bem comum;

Transparência: como é validada?...melhor quanto mais transparente e público for o processo, com possibilidade de qualquer um acompanhar e questionar planejamento e procedimentos;

Eficiência: qual o custo-benefício? ... melhor quanto mais atender a necessidades da população e o bem comum a menor custo e prazo possíveis.

Além das iniciativas brasileiras como os Conselhos e Orçamentos Participativos e da proliferação de processos de consulta e de cocriação de soluções e políticas com cidadãos e cidadãos por meio de plataformas digitais, oficinas e laboratórios presenciais, existe uma vertente de inovações democráticas oriundas da “**virada deliberativa**” da teoria democrática. Como escreve Robert Goodin em seu livro *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*¹⁰: “Quando a teoria democrática dá a virada deliberativa, ela se afasta claramente da ‘democracia agregativa’. Democracia como os democratas deliberativos entendem envolve, no seu cerne, pessoas dando umas às outras razões para uma decisão, não simplesmente adicionando seus votos.” (tradução da autora).

Um dos elementos centrais dessa vertente é a promoção do “**modo cidadão**”, condição para a deliberação propriamente dita, em que o objetivo não é ganhar o debate, mas trocar argumentos e gerar uma decisão coletiva bem informada e ponderada sobre o que está em jogo. Entende-se por “modo cidadão” a postura em que a(o) participante pondera suas posições, interesses e experiências com as dos demais e submete os diversos argumentos e informações à perspectiva do interesse público e do bem comum.

Como, porém, viabilizar um processo em que cidadãos e cidadãos de diferentes perfis e grupos sociais, incluindo os que não costumam participar politicamente, possam se informar adequadamente e interagir, com iguais oportunidades para troca de argumentos e busca de consensos sobre decisões e escolhas difíceis, em que não há, *a priori*, uma resposta certa ou errada?

¹⁰ Goodin, R. E. *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. Oxford University Press, New York, 2008.

O Júri Cidadão é uma metodologia criada para viabilizar a deliberação cidadã sobre questões de interesse público em escala local, regional, nacional ou até global. O termo *Citizen Jury* foi cunhado e patenteado no final dos anos 1980 pelo Jefferson Center, nos EUA, para proteger de usos indevidos a “invenção” de seu fundador Ned Crosby. Quase simultaneamente, na Alemanha, Peter C. Dienel desenvolvia as *Planning Cells*, seguindo princípios similares. Já o termo *Minipúblico* é usado para abarcar diversos formatos e desenhos de iniciativas de deliberação cidadã que seguem três princípios:

- Aleatoriedade/pluralidade/representatividade (*sortition*).
- Informação/qualificação/visões alternativas sobre o tema.
- Facilitação independente.

Há bastante variação no formato dessas iniciativas. Os Minipúblicos podem ser compostos por 20 a 30 participantes ou por mais de 100 (nesse caso são criados subgrupos para as etapas de interação). As formas de seleção, convocação e interação também variam, incluindo processos online. Devem, no entanto, ocorrer três etapas separadas, com durações definidas, conforme a situação (temas mais complexos exigem mais tempo para informação e deliberação), dificilmente somando menos que dois dias:

- **Etapla informativa:** os participantes são expostos a síntese de informações relevantes, contexto do problema a ser resolvido e cenários, incluindo momentos com especialistas de visões divergentes e/ou complementares sobre o assunto, em que os participantes podem fazer perguntas e tirar dúvidas.
- **Etapla deliberativa:** quando ocorre a interação entre os participantes com o apoio de uma moderação para reforçar as “regras” deliberativas.
- **Etapla de consolidação de resultado:** quando os participantes precisam registrar o resultado da sua deliberação e “assinar embaixo” das recomendações que representem a melhor solução possível encontrada por aquele grupo, à luz das informações que tiveram.

Essas características dos Minipúblicos trazem ganhos em termos de Inclusão e Julgamento Ponderado, mas, no que concerne à incidência e poder vinculante, ou seja, quanto ao “benefício democrático” de Controle Popular mencionado acima,

os Minipúblicos dependem, assim como outras inovações democráticas, das condições de “encaixe” da participação cidadã com as instituições políticas e processos formais de decisão, além da capacidade de um Minipúblico funcionar como uma “caixa de ressonância” junto à cidadania em geral, qualificando o debate público, contribuindo para a confiança na democracia e para a qualidade da gestão pública a partir do compartilhamento de uma visão consequente dos problemas enfrentados, sobretudo quando a decisão coletiva envolve conhecimento especializado, alteridade, dilemas e cenários de longo prazo.

Existem diversas experiências bem-sucedidas de Minipúblicos pelo mundo. Alguns estão institucionalizados e operam em concordância com os corpos legislativos e governos locais e/ou nacionais, como o “Painel de Revisão de Planejamento de Toronto”, o Observatório da Cidade de Madri e as Assembleias Cidadãs convocadas pelos Parlamntos da Irlanda, Escócia e Inglaterra. Uma das mais conhecidas é a Assembleia Cidadã da Irlanda, que deliberou por cinco sessões entre 2016 e 2017, recomendando a aprovação da emenda constitucional para legalização do aborto, sendo sucedida pelo referendo popular que confirmou esse resultado em 2018.

Esse caso demonstrou o potencial da deliberação cidadã como apoio à atividade parlamentar e ao próprio sistema democrático para encaminhamento de impasses e dilemas políticos, sobretudo em contextos de grande polarização, conforme ilustrou o depoimento de uma das eleitoras participantes, dizendo que, apesar de continuar sendo totalmente contra, ela entendeu que a sociedade irlandesa não poderia continuar criminalizando o aborto¹¹.

Outro caso recente é o *Bürgererrat* (Conselho de Cidadãos) recentemente instalado no território de idioma alemão na Bélgica. Esse caso belga é emblemático dos potenciais dos Minipúblicos quando associados às instituições da democracia representativa. O “Modelo Ostbelgien” é a primeira experiência institucionalizada de deliberação cidadã a aplicar o modelo de *Multi-Body Sortition* proposto por Bouricius¹².

No modelo, dois grupos de cidadãos são selecionados por sorteio: um Conselho Cidadão de 24 membros com mandato de 18 meses e as Assembleias de Cidadãos, selecionadas e convocadas *ad hoc*, contando com a participação de pelo menos 50

¹¹ Para estas e outras atividades no mundo, ver democracyrd.org/

¹² Bouricius, T. G. (2013). Democracy through multi-body sortition: Athenian lessons for the modern day. *Journal of Public Deliberation* 9(1), 11.

membros. O Conselho de Cidadãos delibera e faz sua recomendação sobre o tamanho e duração de cada Assembleia, além de deter a prerrogativa de propor temas para a deliberação cidadã e de acompanhar a implementação e os desdobramentos junto ao Parlamento¹³.

Até pouco tempo não havia registro de nenhuma experiência brasileira de Minipúblico conforme metodologia exposta acima. O Coletivo Delibera Brasil, fundado em 2017, empreendeu três experiências no País: em setembro de 2017, com o Instituto Nossa Ilhéus, conduziu um Minipúblico para subsidiar a elaboração da Regulamentação de Mototáxi, cujas recomendações foram incorporadas no Projeto de Lei aprovado pela Câmara de Vereadores. Em maio de 2018, com a Fundação Tide Setúbal e Colegiado do Plano de Bairro, realizou um Minipúblico com moradores do bairro Lapenna, na Zona Leste de São Paulo, para subsidiar o projeto de requalificação da principal rua do bairro a ser executado pela Prefeitura Regional¹⁴.

Em 2019 o Delibera Brasil realizou com sucesso mais um Minipúblico: o Conselho Cidadão de Fortaleza: Vencer o Desafio do Lixo - Uma Fortaleza Viva e com Mais Saúde para Todos, como parte do programa Democracia para Além das Eleições, implementado pela New Democracy Foundation, da rede Democracy R&D. A iniciativa tem o apoio da UNDEF (Fundo das Nações Unidas pela Democracia) e é o primeiro dos três casos de demonstração da democracia deliberativa que serão financiados no mundo (os outros serão na Ásia e na África).

Um termo de cooperação foi firmado com a Prefeitura e, em 18 de outubro, 40 moradores foram sorteados aleatoriamente em evento público na Câmara Municipal e se reuniram, durante cinco sessões aos sábados, para se informar, questionar especialistas e técnicos, e elaborar 19 recomendações de ação para o gerenciamento de resíduos sólidos de Fortaleza. O documento foi protocolado na Prefeitura no dia 9 de dezembro e no dia 5 de março de 2020 o prefeito Roberto Cláudio apresentou, em evento público, o plano de implementação com a presença de representantes do Conselho Cidadão. Na mesma ocasião foi lançado o *handbook* do programa.

¹³ Para detalhes da experiência, ver: www.belgium.be/en/about_belgium/government/communities/german-speaking_community; www.politico.eu/article/belgium-democratic-experiment-citizens-assembly/.

¹⁴ Para mais informações sobre o coletivo Delibera Brasil, ver: medium.com/@DeliberaBrasil
Para Ilhéus ver: nossailheus.org.br/instituto-nossa-ilheus-participa-de-audiencia-publica-sobre-regulamentacao-do-mototaxi/
Para Lapenna, ver vídeo: fundacaotidesetubal.org.br/noticias/3867/moradores-do-lapenna-deliberam-sobre-mudancas-em-via-do-bairro/

CONCLUSÃO

Não é preciso ser um participacionista para perceber os benefícios que essas diversas inovações democráticas podem trazer para a democracia brasileira, porém é preciso ter consciência de que não há panaceia. Nenhuma forma de participação ou de deliberação cidadã, nenhuma inovação resolverá sozinha todos os problemas e atenderá a todas as necessidades.

Estudiosos e praticantes dessas inovações democráticas estão a cada dia experimentando e desenvolvendo desenhos e *mixes* mais promissores, buscando complementaridade de “bens democráticos” resultantes de cada processo. Temos, assim, a combinação de plataformas online, campanhas de mobilização nas redes sociais com processos mais controlados reunindo grupos de cidadãos selecionados aleatoriamente com experts e ativistas em determinado tema, por exemplo.

No entanto, por mais bem intencionada que seja, toda iniciativa de chamar eleitores a participarem mais ativamente da política precisa assumir o compromisso primordial de respeitar o tempo, a inteligência e, sobretudo, o poder de cada cidadã e cidadão. As pessoas que não escolheram a política como atividade remunerada nem como razão de ser de suas vidas precisam dar conta de sua subsistência, do seu trabalho, do seu bem-estar e da sua família, e é justamente porque não estão umbilicalmente envolvidas com a atividade política que sua participação é importante!

Não desperdicemos seu tempo com atividades que só servirão para “ficar bem na foto” e não tentemos manipular eleitores com informações enviesadas para que ratifiquem uma decisão política que já está tomada. Com esse compromisso, a proliferação e troca de experiências de participação e deliberação cidadã permitirá aprofundar e arejar a política brasileira, aproximando e dando mais sentido às decisões de governos e dos partidos, políticas públicas, leis, mandatos e, em última instância, ao voto de cada eleitora e eleitor brasileiros.

Só assim, com cidadãs e cidadãos recolocados em seu lugar de direito, no centro do sistema político, poderemos dar conta dos desafios que a sociedade brasileira tem pela frente.

POSFÁCIO

Pandemia da covid-19 e democracia - uma meta para 2022

Se há uma palavra para definir o nosso momento ela é **urgência**. Sirenes de ambulâncias nos lembram que milhares de pessoas estão morrendo e, infelizmente, assistimos à saúde da nossa democracia se deteriorando a cada dia, podendo ir para a UTI a qualquer momento, sem certeza de sair com vida.

Se em situações de relativa “normalidade” (o que para nós significa economia andando de lado e a brutal desigualdade) a participação cidadã era quase um luxo, a partir de agora a maioria da população precisará dedicar toda sua energia e tempo para comer e dormir sob um teto decente. Portanto, ainda que centenas de movimentos e organizações estejam adaptando suas atividades ao ambiente digital, todos que trabalham pela democracia brasileira devem redobrar esforços para viabilizar a participação política dos que mais precisam, **com urgência**. Essa é a condição para que nossa sociedade encontre saídas sustentáveis para as crises humanitária, sanitária, econômica, ambiental e, por que não, moral que devem se multiplicar nos próximos anos.

Isso só ocorrerá se houver uma **meta comum a todos os democratas deste País** e ousar delineá-la para provocar a discussão: **só quando uma parcela significativa, vamos dizer pelo menos 30%, dos 50 milhões que se inscreveram e estão aguardando em casa ou nas filas da Caixa Econômica Federal para receber os R\$ 600,00 de renda básica emergencial, estiver participando efetivamente de decisões sobre seu futuro, poderemos dizer que nossa democracia começou um tratamento adequado e tem chances de cura.** Porém, “participar efetivamente” decerto não significa apenas votar nas próximas eleições. **Precisamos que essas brasileiras e brasileiros:**

- 1) **conheçam** (ou pelo menos reconheçam quando alguém está falando ou deixando de falar a respeito) as principais escolhas urgentes a serem feitas na saúde, na economia, no meio ambiente, educação, direitos civis, cultura, ciência, infraestrutura, energia, segurança, internet: o que definirá se quantos e quem sobreviverá agora e nas próximas pandemias e futuros desastres “naturais”.

- 2) **compreendam** (ou pelo menos reconheçam/saibam identificar distorções e lacunas graves) os principais argumentos, cenários e evidências relacionados a cada uma dessas escolhas urgentes.
- 3) **ponderem** essas diferentes alternativas de futuro com outras pessoas que sejam muito diferentes delas mesmas, em variáveis sociodemográficas e geográficas, mesmo que isso só seja possível por meio de canais digitais de comunicação.
- 4) **traduzam** suas posições, resultantes das etapas anteriores, em representação política, seja por voto em eleições e referendos, pressão direta sobre representantes, iniciativas populares, processos participativos e deliberativos promovidos por ou incidentes nas instituições políticas e públicas.

Parece impossível?

Será se continuarmos intoxicados pelo “vício da disputa”, em que cálculos eleitorais das lideranças políticas e suas bases de apoio (cada vez mais enclausuradas em suas bolhas) sempre prevalecem.

Análise do Twitter realizada pelo DAPP/FGV¹⁵ de 31 de março a 28 de abril revela que a política superou a pandemia do coronavírus a partir da saída do Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, atingindo pico de 6 milhões de menções em 24 de abril, com a saída do Ministro da Justiça, Sergio Moro, contra menos de 1 milhão de menções sobre o coronavírus.

Quem e por onde começar?

O primeiro passo é criar uma Frente Ampla, reunindo partidos e movimentos políticos, legisladores, gestores públicos, juristas, sociedade civil organizada, meios e plataformas de comunicação, universidades, igrejas, artistas, sindicalistas e empresários comprometidos com o estado de direito. Em seguida criar “forças-tarefa”, plurais e transparentes, para definir “poucas e boas” perguntas que nortearão o debate público e organizar o conhecimento disponível, explicitando cenários alternativos com embasamento científico e sociocultural.

¹⁵ Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas.

E daí (sem o ponto de interrogação), ao invés de focar esforços e recursos públicos e privados em mais uma campanha eleitoral suicida da democracia em 2022, convocar os melhores profissionais de comunicação, comunicadores, influenciadores, designers, jornalistas, artistas e educadores para fazer essa base comum de conhecimento chegar ao eleitorado. Assembleias Cidadãs, com 100-200 eleitores sorteados em cada estado poderiam ser realizadas e suas recomendações, amplamente divulgadas. Diálogos Cidadãos nas escolas públicas, convocando comunidades escolares a participar. Plataformas de deliberação online.

Lives com audiências imensas (como os shows da quarentena) com celebridades apresentando de forma atraente o que está em jogo e quais as visões alternativas a respeito. Referendos ocorreriam junto com as eleições. Uma campanha de interesse público antes da campanha eleitoral. Aí, sim, alcançada a meta acima, com pelo menos 30% dos eleitores que mais precisam participando efetivamente desse debate público, a escolha dos representantes poderá refletir uma visão de futuro sustentável.

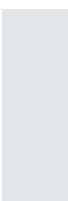
Os meios existem, o conhecimento, o talento e os recursos nós temos, só falta acionar o espírito público, o “modo cidadão” de cada um de nós para fazer isso acontecer.

O desafio está lançado e temos urgência.

Capítulo 6

TECNOLOGIA E MUDANÇAS SOCIAIS

Alvaro Toubes Prata



Introdução

Avanços tecnológicos trazem benefícios econômicos e sociais. Novas tecnologias geram riquezas e melhoram a qualidade de vida das pessoas. Não é exagero afirmar que o nosso conhecimento tecnológico, construído muitas vezes pela prática empírica, mas sobretudo apoiado pelo conhecimento científico, moldou o mundo em que vivemos^{1,2}. No presente texto discutiremos como as inovações tecnológicas têm transformado a forma como nos organizamos e vivemos; em perspectiva, exploraremos as mudanças que estão por vir ao longo do presente século. Tais mudanças implicarão em grandes transformações sociais, e oferecerão oportunidades para que nós, como nação, possamos corrigir imperfeições e erros do passado, além de nos prepararmos para o futuro.

No que se segue, revisitaremos inicialmente as grandes mudanças ocorridas no século XX associadas às inovações tecnológicas; na sequência exploraremos o que nos espera no século XXI. A experiência mostra que aqueles países que tiveram maior protagonismo nos avanços tecnológicos foram os que mais se beneficiaram economicamente e socialmente das novas tecnologias. A liderança em áreas tecnológicas se tornou um aspecto crucial na sociedade contemporânea e se mostrou estar fortemente associada à educação e ao nível de desenvolvimento científico das nações³. Nações com um nível educacional mais elevado e em estágios mais avançados de desenvolvimento científico e tecnológico tendem a ser mais inovadoras e, por conseguinte, mais competitivas. Competitividade é um termo amplo que engloba o conjunto de instituições, políticas, e fatores que determinam o nível de produtividade de um país, e, por sua vez, a produtividade estabelece o nível de prosperidade que pode ser alcançado por uma economia. A competitividade traz desenvolvimento econômico e social e, portanto, deve nortear as políticas públicas.

¹ J. Bronowski, *A Escalada do Homem*. Martins Fontes/Editora Universidade de Brasília, 1979.

² K. Clark. *Civilização*. Martins Fontes/Editora Universidade de Brasília, 1980.

³ R. Mota e J. F. G. Oliveira. "Combining Innovation and Sustainability: An Education Paradigm for Human Development on Earth", *Brazilian Journal of Science and Technology*, 2013, 1:2, www.bjst-journal.com/content/1/1/2

O Brasil tem a tradição de ser um país de muitos contrastes. Em algumas áreas somos competitivos e em outras, não. De uma maneira absoluta ainda não podemos nos considerar uma nação competitiva. Somos o quinto país do mundo em área e população, e estamos entre as dez maiores economias. Temos muitos recursos naturais e um solo fértil, além de enorme potencial para energias renováveis. Somos uma população criativa e estamos entre os treze países que mais geram conhecimento científico, graças, principalmente, a um sistema de pós-graduação bem estruturado, amplo e eficiente.

Adicionalmente, possuímos uma democracia estável, apesar de jovem, e instituições públicas fortes e atuantes. Somos pacíficos e unidos em torno de uma única língua e de valores comuns. É exemplar o fato de sermos uma nação com dez países vizinhos e há 145 anos não termos um conflito entre nações. Por outro lado, apresentamos muitas fragilidades. Ainda temos muitas desigualdades econômicas, sociais e regionais, temos uma infraestrutura não condizente com nosso tamanho e nossas necessidades, temos um baixo índice de escolaridade, uma educação ainda deficiente em muitos aspectos, e uma baixa educação científica, sobretudo das nossas crianças. Além disso, a cultura científica e inovadora é pouco difundida na nossa sociedade e o empreendedorismo tecnológico é incipiente⁴.

Discutir a importância da tecnologia e suas implicações econômicas e sociais nos permite identificar políticas e ações que possam nos ajudar a superar o atraso tecnológico em algumas áreas e sobretudo identificar estratégias para que possamos mais e mais gerar riqueza a partir dos nossos imensos potenciais como nação. Isto nos dará competitividade e ajudará a reduzir nossas desigualdades econômicas e sociais. Ao avançarmos no século XXI nos depararemos com mudanças sociais disruptivas, que irão requerer grande capacidade de adaptação e transformação. Nosso sucesso como nação dependerá em grande parte da nossa capacidade de antevermos e nos adaptarmos a tais mudanças.

⁴ A. T. Prata e J. F. G. Oliveira, "Inovação Tecnológica: um caminho a ser perseguido". Capes – Textos de suporte ao Plano Nacional de Pós-graduação – PNPG 2011-2020, 2016.

As Grandes Transformações do Século XX

Há cem anos a expectativa de vida do brasileiro não chegava aos 40 anos de idade e hoje é de mais de 76 anos. No início do século passado, 90% dos brasileiros viviam no campo e hoje 85% da nossa população vive em regiões urbanas, enquanto apenas 15% vive em áreas rurais. Hoje, 99% dos brasileiros têm acesso à eletricidade, tecnologia inexistente no início do século passado. Mudanças como estas estão diretamente associadas às descobertas científicas que levaram a grandes avanços tecnológicos ao longo do século XX. O aspecto a ser destacado é que os avanços tecnológicos ocorrem com frequência crescente e as mudanças sociais deles advindas são cada vez mais impactantes e disruptivas.

As vinte maiores conquistas da engenharia no século passado, conforme a percepção da Academia Nacional de Engenharia dos EUA, estão enumeradas na Tabela 1. Analisá-las nos ajudam a apreciar como as realizações tecnológicas mudaram e moldaram nossa vida no planeta.

Tabela 1 - Maiores conquistas da engenharia no século XX

Maiores Conquistas da Engenharia no Século X			
1	Eletrificação	11	Rodovias
2	Automóvel	12	Veículos espaciais
3	Avião	13	Internet
4	Fornecimento e distribuição de água	14	Processamento de imagem
5	Eletrônica	15	Eletrodomésticos
6	Rádio e televisão	16	Tecnologias para saúde
7	Mecanização agrícola	17	Petróleo e petroquímica
8	Computador	18	Laser e fibra ótica
9	Telefone	19	Tecnologias nucleares
10	Refrigeração e condicionamento de ar	20	Materiais de alto desempenho

Fonte: Greatest Engineering Achievements of the 20th Century”, National Academy of Engineering, www.greatachievements.org

Cada uma das tecnologias listadas teve um enorme impacto na maneira como vivemos e como nos organizamos socialmente. Por exemplo, o uso da eletricidade de forma ampliada foi tão impactante que deu origem ao que chamamos da *segunda revolução industrial*. A eletrificação trouxe a produção em massa e impactou fortemente a indústria e a produção de bens e de serviços. Os hábitos domésticos e as residências foram profundamente afetados pela eletricidade e muitas das novas tecnologias surgidas ao longo do século só foram possíveis de ser viabilizadas pelo advento da eletrificação.

Ao visitarmos as tecnologias apresentadas na Tabela 1 e nos aprofundarmos em suas respectivas implicações, perceberemos as grandes mudanças econômicas e sobretudo sociais afetadas às mesmas. O uso ampliado do automóvel, do avião, do telefone e do computador, para mencionar algumas das vinte tecnologias listadas, trouxe grandes transformações sociais ao longo do século passado. Ainda, tomemos, por exemplo, a refrigeração, de grande importância na indústria alimentícia, na indústria farmacêutica, nas centrais de dados e no conforto de ambientes.

A conservação e o transporte de alimento em larga escala são realizados com eficiência e segurança pela possibilidade de se refrigerar os alimentos. Os refrigeradores domésticos estão presentes em 98% das residências brasileiras e é o eletrodoméstico mais popular nos domicílios brasileiros. Na indústria farmacêutica, a fabricação, o armazenamento e o transporte de medicamentos em muitas situações só é possível por meio da refrigeração.

O funcionamento adequado das grandes centrais de dados que abrigam computadores de grande capacidade de armazenamento e grande velocidade de processamento só é possível pela refrigeração e climatização dos ambientes. Da mesma maneira, a eficiência e a produtividade no trabalho é significativamente afetada pela refrigeração e climatização dos ambientes habitados.

A internet, tecnologia surgida ao final do século passado, foi também tão disruptiva que consolidou o que hoje chamamos da *terceira revolução industrial*, afetando amplamente a indústria e também a agricultura, a pecuária, o comércio e a prestação de serviços em geral. Mudou a maneira como nos relacionamos como pessoas e como nos organizamos como sociedade. Influenciou profunda-

mente a indústria do entretenimento e os meios de comunicação. Consolidou a globalização e alterou as relações comerciais entre os países. Deu origem às chamadas mídias sociais e abriu as portas neste início do século XXI para a *quarta revolução industrial*.

As implicações das inovações tecnológicas na maneira como nos organizamos socialmente ocorrem gradativamente à medida que as novas tecnologias se incorporam aos diferentes setores e ao cotidiano das pessoas. Quanto mais impactante e disruptiva for a tecnologia, mais influência e mudanças ela trará. O fato é que o mundo no final do século XIX era completamente diferente do mundo no final do século XX. O principal agente destas mudanças foi a inovação tecnológica.

O Que Esperar do Século XXI?

Se o século XX trouxe muitas transformações sociais, o século XXI parece indicar transformações ainda maiores e mais impactantes. Um recente relatório preparado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) analisa grandes tendências mundiais que estão em curso e que trarão profundas mudanças sociais, econômicas, políticas, ambientais e tecnológicas em um horizonte relativamente curto, de aproximadamente quinze anos. Estas grandes tendências incluem o crescimento populacional global e a urbanização; o envelhecimento populacional em muitas partes do globo; o aquecimento global do planeta e a elevação do nível do mar juntamente com a acidificação dos mares e oceanos; o aprofundamento da globalização; e a crescente dinâmica da digitalização, manipulação de grande volume de dados e bioengenharia. Tais tendências foram agrupadas no relatório da OCDE em oito áreas temáticas⁵:

Demografia: a população mundial atingirá a marca de dez bilhões de pessoas na metade do século e a África contribuirá com mais da metade deste crescimento, gerando um significativo contingente de jovens. Nas demais regiões do globo, a tendência é de envelhecimento populacional e aqueles com idade

⁵ "Megatrends Affecting Science, Technology and Innovation", in OECD Science, Technology and Innovation Outlook, 2016.

superior a oitenta anos representarão 10% da população mundial por volta de 2050. A parcela da população economicamente ativa irá declinar e haverá uma tendência para a migração internacional. Tecnologias que contribuam para aumentar as capacidades físicas e cognitivas permitirão que pessoas idosas possam trabalhar até idades mais avançadas, ao passo que a automação deverá reduzir a demanda por trabalho.

Recursos Naturais e Energia: o crescimento populacional juntamente com o crescimento econômico trará forte pressão por recursos naturais. Segurança hídrica e alimentar se tornarão problemas crescentes, especialmente em regiões menos desenvolvidas. O consumo de energia crescerá, contribuindo, em maior intensidade, com mudanças climáticas. A biodiversidade global será crescentemente ameaçada em especial em países com maior densidade populacional.

Mudança Climática e Meio Ambiente: a mitigação das consideráveis extensões e impactos das mudanças climáticas irão requerer ambiciosas metas na redução de gases de efeito estufa e reciclagem de resíduos, implicando em grande mudança em direção a uma economia circular de baixo carbono em meados do século. Esta mudança irá afetar largamente a economia e a sociedade, e se tornará possível por meio de inovação tecnológica, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento.

Globalização: o centro de gravidade da economia mundial se aproximará da parte sudeste do mundo asiático e novos atores surgirão como protagonistas em um cenário global; alguns atores serão países, outros, empresas multinacionais e organizações não governamentais, além de algumas megacidades. A globalização facilitará e impulsionará muitas das mudanças de poder e das influências que operarão por meio de fluxos de mercadorias, serviços, investimentos, pessoas e ideias, possibilitados pela adoção generalizada de tecnologias digitais. No entanto, a globalização certamente enfrentará contracorrentes e ventos adversos, como a instabilidade geopolítica, possíveis conflitos armados e barreiras comerciais.

Papel dos Governos: os governos serão compelidos a responder aos grandes desafios que surgirão em um cenário marcado pela crescente pressão fiscal e a transição contínua para um mundo multipolar, com o consequente potencial de crescentes instabilidades.

Economia, Trabalho e Produtividade: tecnologias digitais continuarão a exercer forte impacto nas economias e na sociedade. Ao longo dos próximos anos as empresas serão mais e mais digitalizadas, permitindo que projeto de produtos, manufatura e processos de entrega de mercadorias se tornem altamente integrados e eficientes. Os custos de equipamentos e processamento computacional continuarão a cair, enquanto as demandas por desenvolvimento de códigos computacionais abertos farão surgir novas comunidades de desenvolvedores.

Haverá crescentes oportunidades de negócios para indivíduos, firmas e empreendedores em novos mercados. Paralelamente, o decréscimo nos custos de computação de alto desempenho e os avanços em aprendizagem de máquina e inteligência artificial trarão novas disrupturas nos mercados de trabalho, fazendo com que um em cada dez empregos nos países desenvolvidos tenham elevado risco de ser automatizados nas próximas duas décadas

Sociedade: o futuro trará mudanças marcantes nas estruturas familiares e domésticas, sobretudo nos países desenvolvidos, com aumentos significativos em domicílios de uma só pessoa e casais sem filhos. Acesso à educação e ao desenvolvimento de novas habilidades se tornará um dos aspectos mais relevantes na melhoria das oportunidades e qualidade de vida. O crescimento do acesso feminino em todos os níveis de ensino continuará e terá implicações importantes para os mercados de trabalho e a vida familiar. A população global será majoritariamente urbana, com 90% do seu crescimento ocorrendo na Ásia e na África. A urbanização poderá trazer diversos benefícios para os países em desenvolvimento, inclusive propiciando acesso ampliado para eletricidade, água e saneamento, mas também poderá levar a uma extensa formação de favelas, com consequências negativas para a saúde humana e o meio ambiente.

Saúde, Desigualdades e Bem-estar Social: o tratamento de doenças infecciosas que afetam o mundo em desenvolvimento de forma desproporcional será comprometido pela resistência antibacteriana. Prevê-se que as doenças neuronais e não transmissíveis aumentem acentuadamente em consonância com o envelhecimento demográfico e a globalização de estilos de vida pouco saudáveis. Desigualdades crescerão em muitos países desenvolvidos, assim como as taxas de pobreza e o recorte daqueles em risco de pobreza.

De maneira geral, a inovação tecnológica neste início de século tem aumentado as desigualdades de renda nos países⁶. Isto porque os benefícios advindos das novas tecnologias não são amplamente difundidos entre toda a população. Adicionalmente, a maioria das novas tecnologias introduzidas requerem novos conjuntos de habilidades que, quando não dominadas, contribuem para o desemprego ou a não absorção profissional em novas frentes de trabalho.

É interessante observar que, neste contexto, o Brasil se apresenta como exceção: a inovação tecnológica tem reduzido a desigualdade de renda no País, sobretudo pelas políticas públicas, que, fazendo uso ampliado das tecnologias digitais, ampliaram o acesso à educação e aos serviços de saúde. Ainda, por meio de tecnologias assistivas e políticas de inclusão social, o País tem tido sucesso em fazer uso das novas tecnologias para reduzir as desigualdades de renda, em particular, e as desigualdades sociais, em geral.

Em um cenário ampliado, ciência, tecnologia e inovação (CTI) deverão atuar em duas direções. Enquanto avanços tecnológicos terão o potencial para produzir efeitos desestabilizadores de muitas das megatendências aqui mencionadas, terão também o potencial para melhorar a resposta da sociedade para muitos dos desafios globais que enfrentamos. De qualquer forma, CTI terão uma grande influência, muitas vezes de forma inesperada.

Olhar para trás e identificar as tecnologias que mais impactaram determinado período é um exercício bem mais fácil do que antever as tendências tecnológicas futuras. A Academia Nacional de Engenharia dos EUA, ao refletir sobre os grandes desafios para a engenharia no século XXI e, após ampla consulta pública, identificou catorze desafios, apresentados na 2.

⁶ The World Bank, PovcalNet, iresearch.worldbank.org/PovcalNet/home.aspx

Tabela 2 - Grandes Desafios para a Engenharia no Século XXI⁷

Nº	Desafio	Nº	Desafio
1	Aprendizado pessoal avançado	8	Ciberespaço seguro
2	Tornar energia solar econômica	9	Prover acesso a água potável
3	Aumentar a realidade virtual	10	Prover energia a partir da fusão nuclear
4	Engenharia reversa do cérebro	11	Prevenir terrorismo nuclear
5	Engenharia de melhores medicamentos	12	Melhor domínio do ciclo do nitrogênio
6	Informática para medicina/saúde avançada	13	Desenvolver métodos de sequestro de carbono
7	Restaurar e melhorar a infraestrutura urbana	14	Engenharia e ferramentas da descoberta científica

Fonte: Grand Challenges for Engineering, National Academy of Engineering, engineeringchallenges.org/challenges.aspx

Ao comparar as realizações da engenharia no século XX apresentadas na Tabela 1 com os desafios para o século XXI da Tabela 2, observa-se que saímos de produtos e equipamentos tecnológicos bem definidos para transformações e tendências mais focadas nos seres humanos. De fato, o comitê que apontou os desafios listados na Tabela 2 sugeriu que estes se enquadram em quatro grandes temas: sustentabilidade, saúde, segurança e alegria de viver. Estes temas se alinham com as oito grandes tendências apontadas pela OCDE e discutidas anteriormente.

É surpreendente perceber que, ao avançar nas novas tecnologias, a engenharia no século XXI, além de se apoiar fortemente nas ciências físicas, químicas e matemática, deverá avançar em áreas mais afetas às ciências humanas, sociais e da vida. Na própria visão da engenharia apresentada pela Academia Nacional de Engenharia dos EUA é explicitado que a engenharia precisa proporcionar a todas as pessoas do planeta neste século a “continuidade da vida no planeta, tornando nosso mundo mais sustentável, seguro, saudável e alegre”. Aprendendo com as lições do passado, quando a tecnologia nem sempre proporcionou benefícios para a nossa civilização, esta visão afirma que os avanços tecnológicos devem estar

⁷ Grand Challenges for Engineering, National Academy of Engineering, engineeringchallenges.org/challenges.aspx

comprometidos com a sustentabilidade do planeta e com a qualidade de vida dos seres humanos.

Exercício semelhante de antecipar as tendências tecnológicas foi realizado pela OCDE, que identificou quatro áreas de fronteira para as primeiras décadas neste século XXI: energia e meio ambiente, biotecnologia, materiais avançados e tecnologias digitais. Diversas tecnologias foram destacadas nestas áreas e as dez tecnologias listadas na Tabela 3 foram tratadas como particularmente promissoras.

Tabela 3 - Tecnologias Promissoras no início do Século XXI⁸

Nº	Tecnologias Promissoras	Nº	Tecnologias Promissoras
1	Internet das coisas	6	Nanomateriais
2	Análise de grandes dados	7	Manufatura aditiva
3	Inteligência artificial	8	Armazenamento de energia
4	Neurotecnologias	9	Biologia sintética
5	Nano/microsatélites	10	Tecnologia de blocos encadeados

Fonte: "Future Technology Trends", in *OECD Science, Technology and Innovation Outlook, 2016*.

As tecnologias aqui apontadas terão grande impacto em diversas áreas e se farão sentir de forma integrada. Em maior ou menor escala, cada uma delas representa tecnologias habilitadoras que ampliam o alcance das demais. As tecnologias de informação e comunicação, por exemplo, embora se apoiem sobretudo na internet das coisas, análise de grandes dados, inteligência artificial e tecnologia de blocos encadeados, se beneficiam das demais tecnologias listadas ao mesmo tempo em que as beneficia.

Tais tecnologias ampliarão a conectividade entre as pessoas e entre os objetos, e permitirão que todo tipo de informação seja registrada e manipulada, fazendo com que os algoritmos que tratam os dados e intermediam as relações digitais e sociais tenham importância crescente.

⁸ "Future Technology Trends", in *OECD Science, Technology and Innovation Outlook, 2016*.

Diagnósticos médicos, por exemplo, já são feitos com maior e melhor precisão a partir dos algoritmos. A decisão sobre a melhor rota a seguir em um deslocamento urbano para evitar os engarrafamentos é enormemente facilitada a partir do uso dos algoritmos. Veículos autônomos necessariamente se apoiarão em algoritmos, que tomarão decisões com maior precisão e segurança do que nós, humanos. Esta é uma tendência irreversível e os algoritmos vão adquirir importância crescente em todos os aspectos da vida neste século XXI.

As mudanças sociais associadas a tal tendência são enormes e difíceis de serem antecipadas. O governo chinês, por exemplo, está trabalhando para construir um sistema de crédito social por meio do qual o comportamento de cada um de seus cidadãos será monitorado e analisado por algoritmos, que atribuirão pontos e estabelecerão uma espécie de ranking de confiança para cada indivíduo a partir de sua conduta. A confiança será valorizada e o sistema recompensará os indivíduos com benefícios e recursos sociais, inclusive premiando aqueles que reportarem atos de abuso de confiança.

As novas tecnologias irão propiciar uma aproximação entre as ciências da vida e as ciências exatas. Na medida em que as máquinas adquirem inteligência e capacidade de aprender, e que instrumentos e próteses passam a fazer parte do corpo humano, o mundo inorgânico se aproxima do mundo orgânico. Neste contexto, uma das grandes questões do século XXI extrapola o ambiente científico e incorpora considerações filosóficas: *o que é ser humano?*. Absorver as mudanças e transformações que tornam cada vez mais tênue a separação entre o mundo humano e o mundo dos objetos e artefatos fará parte das nossas preocupações ao longo do presente século.

Ao analisarmos as tendências tecnológicas e suas implicações sociais neste início de século, menção deve ser feita aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, acordados pelos países membros das Nações Unidas em 2015⁹. Dezesete objetivos foram listados e assumiu-se o compromisso de se implementar uma agenda universal para cumprir tais objetivos, afetos aos principais problemas sociais que nos afligem como sociedade. Dentre os objetivos acordados incluem-se

⁹ United Nations, www.un.org/sustainabledevelopment/

erradicação da pobreza, educação de qualidade, água limpa e saneamento, redução das desigualdades e ações contra a mudança global do clima.

Ainda que as questões aqui discutidas em um cenário global afetem diretamente as condições de vida no Brasil, é necessário destacar aqui questões específicas relacionadas ao nosso País. Mencionamos já que o Brasil é um país de grandes contrastes, onde uma das maiores economias do planeta convive com níveis de competitividade e inovação muito baixos quando comparado com outros países.

A Tabela 4 apresenta a classificação do Brasil juntamente com os dez países mais bem classificados nas últimas edições, tanto do (a) Índice de Competitividade Global como do (b) Índice Global de Inovação. Em termos de competitividade global, o Brasil está posicionado na septuagésima segunda posição e, em termos de inovação, a posição brasileira é a sexagésima sexta.

TABELA 4 - Classificação do Brasil e dos primeiros dez países de acordo com o Índice de Competitividade Global e o Índice Global de Inovação

Índice de Competitividade Global		Índice Global de Inovação	
País	Classificação	País	Classificação
Estados Unidos	1	Suíça	1
Singapura	2	Suécia	2
Alemanha	3	Estados Unidos	3
Suíça	4	Holanda	4
Japão	5	Reino Unido	5
Holanda	6	Finlândia	6
Hong Kong	7	Dinamarca	7
Reino Unido	8	Singapura	8
Suécia	9	Alemanha	9
Dinamarca	10	Israel	10
Brasil	72	Brasil	66

Fonte: World Economic Forum (WEF). *The Global Competitiveness Report, 2018*; World Intellectual Property Organization (WIPO), *The Global Innovation Index, 2019*..

É interessante observar que oito países estão listados nas dez primeiras posições, tanto no Índice de Competitividade Global como no Índice Global de Inovação: Holanda, Suíça, EUA, Alemanha, Suécia, Reino Unido, Singapura e Dinamarca. Por outro lado, Japão e Hong Kong aparecem entre os dez no Índice de Competitividade Global, mas não no Índice Global de Inovação, indicando que são países mais competitivos do que inovadores, diferentemente de Finlândia e Israel, que são mais inovadores do que competitivos.

A posição desfavorável do Brasil no Índice de Competitividade está associada, sobretudo, à infraestrutura precária em muitos aspectos, à ineficiência burocrática, à excessiva regulamentação e à elevada carga fiscal. Quanto à inovação, além das fragilidades mencionadas, há outras associadas ao ambiente de negócios que dificultam, por exemplo, a criação de uma empresa, a resolução de uma insolvência e a obtenção de microfinanciamentos a juros adequados. Adicionalmente, ambos os índices são afetados pelo baixo nível de escolaridade da nossa população e pela baixa produtividade do nosso trabalhador.

Na Tabela 5 estão indicadas as classificações dos dez primeiros países em termos do (a) Índice de Desenvolvimento Humano= (IDH) e do (b) Desempenho dos Estudantes em Leitura, Matemática e Ciências (PISA). O IDH é calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) é conduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). As posições do Brasil tanto no IDH como no PISA estão também indicadas na Tabela 5 e correspondem a 79 e 63, respectivamente.

TABELA 5

**Classificação do Brasil e dos primeiros dez países de acordo com:
Índice de Desenvolvimento Humano e
Desempenho dos Estudantes no PISA .**

Índice de Desenvolvimento Humano		Desempenho dos Estudantes no PISA	
País	Classificação	País	Classificação
Noruega	1	Singapura	1
Suíça	2	Hong Kong	2
Austrália	3	Japão	3
Irlanda	4	Macau	4
Alemanha	5	Estônia	5
Islândia	6	Canadá	6
Hong Kong	7	Taiwan	7
Suécia	8	Finlândia	8
Singapura	9	Coreia do Sul	9
Holanda	10	China	10
Brasil	79	Brasil	63

Fonte: United Nations Development Program, *Human Development Report 2018*; The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Program for International Student Assessment, 2016*.

A classificação do Brasil nos quatro índices analisados guarda uma relativa similaridade. No índice de competitividade, dos 140 países analisados, a posição do Brasil foi 72; em inovação, 66 em 129 países; no IDH, 79 em 189 países; e, no PISA, 63 em 70 países. Considerando que a educação é a força motora do potencial de uma nação, nossa baixa posição no desempenho dos estudantes no PISA é particularmente preocupante e reafirma o diagnóstico já bem estabelecido de que um dos nossos principais desafios está na educação.

O Brasil ingressa no século XXI com fragilidades estruturantes. Em uma era de grandes transformações e com avanços tecnológicos disruptivos, é urgente que possamos corrigir nossas deficiências e usar estrategicamente nossas riquezas e nosso potencial como nação para termos protagonismo tecnológico e, com isto, construir nosso desenvolvimento econômico e social.

Projetos Estruturantes e Estratégicos para o Brasil

Grande parte das novas tecnologias são introduzidas por países desenvolvidos e que ocupam posição de destaque nos índices de competitividade global e de inovação. Países em desenvolvimento, como o Brasil, necessitam se apoiar fortemente em políticas públicas e em novas tecnologias para resolver suas fragilidades e promover avanços sociais e econômicos, mas, em geral, não são protagonistas das grandes transformações e a eles é legado um papel de coadjuvantes e até de espectadores. O Brasil é um país que apresenta diversos problemas sociais passíveis de serem tratados com políticas públicas focadas e duradouras. Falta-nos, muitas vezes, visão estratégica e capacidade de gestão.

O País possui um sistema nacional de ciência e tecnologia pujante e bem estruturado; instituições atuantes e programas bem estabelecidos, com grande capilaridade e abrangência. Estamos inseridos entre os países que mais geram conhecimento científico (atualmente ocupamos a 13ª posição em número de artigos publicados em periódicos indexados) e ocupamos liderança mundial em várias áreas do conhecimento. Uma das nossas notórias fragilidades, no entanto, está associada à dificuldade que temos em usar esse conhecimento científico para nos fortalecer tecnologicamente, gerar riqueza e resolver nossos problemas sociais.

Um recente relatório publicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental¹⁰ indica que, dos 5.570 municípios do País, apenas 85 oferecem um sistema de saneamento básico digno à população. Por definição, um sistema digno compreende cinco aspectos: a) abastecimento de água; b) coleta de esgoto; c) tratamento de esgoto; d) coleta de resíduos sólidos; e) destinação adequada de resíduos sólidos. Somos a oitava economia do mundo e nossos dados sobre saneamento básico são alarmantes.

Ocupamos a 106ª posição mundial em saneamento básico e 35 milhões de brasileiros não têm acesso a água potável. Ainda, 100 milhões de brasileiros usam fossas e não têm coleta de esgoto. A cada 100 litros de esgoto lançado no meio ambiente, 48 litros não são tratados. Rio de Janeiro e Florianópolis, capitais turísticas costeiras e de grande beleza, tratam apenas 57,5% e 57,9%, respectivamente, do seu volume de esgoto. Tais informações sobre saneamento básico aqui apresentadas ilustram que precisamos priorizar e resolver com urgência nossos principais problemas estruturantes. Temos conhecimento, tecnologia e condições de melhorar nossos índices de saneamento e não há justificativa para não o fazer!

Outro aspecto que nos marca como país é que convivemos com grandes desigualdades e de várias ordens. Temos desigualdades sociais, econômicas, culturais, regionais, ambientais, de gênero, de raça, de etnia, e de oportunidade. As nossas desigualdades se constituem em um dos nossos maiores problemas sociais e as novas tecnologias poderão em muito contribuir para reduzi-las e combatê-las.

É inadmissível que um país que se situa entre as maiores economias do mundo conviva com tantas desigualdades. Este aspecto é particularmente crítico quando se observa que, todas as vezes em que políticas públicas colocaram nosso conhecimento científico e nosso desenvolvimento tecnológico a serviço das nossas fragilidades, resultados muito importantes foram alcançados. Neste contexto, exemplo a ser destacado é o conjunto de projetos apoiados pelo Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações no âmbito das ações em prol das tecnologias assistivas.

¹⁰ Ranking ABES da Universalização do Saneamento, 2019. http://abes-dn.org.br/pdf/Ranking_2019.pdf

Por meio de editais, mais de uma centena de projetos foram apoiados em áreas como órteses e próteses, auxílio de mobilidade, auxílio para ampliação de habilidades auditivas, recursos que ampliam a informação para pessoa com baixa visão ou cega, adaptação em veículos, interfaces cérebro-máquina-cérebro, tecnologias para tradução e reconhecimento da Língua Brasileira de Sinais, residências inclusivas, dentre outros. O êxito alcançado nestes projetos proporcionou significativa inclusão social e melhoria de oportunidade para os beneficiados, contribuindo para a redução das desigualdades associadas às deficiências físicas.

Ao avançar no século XXI o Brasil precisa focar seus esforços em duas vertentes: realizar projetos estruturantes e definir projetos estratégicos. Os projetos estruturantes são aqueles que atacam nossos principais problemas, tais como educação, infraestrutura, saúde, segurança e desigualdades. Os projetos estratégicos gerarão riqueza e nos darão competitividade internacional.

Os projetos estruturantes são emergenciais e resolverão problemas críticos que não podem conviver com uma economia que se coloca entre as mais fortes do mundo. Temos instituições públicas e privadas qualificadas que, juntas e apoiadas por políticas públicas focadas, têm condições de combater e sanar nossos problemas emergenciais. Este é um desafio que não pode ser adiado e, de uma vez por todas, precisa ser vencido.

Os projetos estratégicos são aqueles que nos permitirão tirar proveito das nossas principais oportunidades e potenciais. Tais projetos deverão fazer uso da nossa biodiversidade e recursos minerais além de contemplar setores onde já mostramos sermos competitivos, como agricultura e pecuária, prospecção de petróleo em águas profundas, automação bancária, biocombustíveis, aviação civil, dentre outros. Estrategicamente devemos identificar temas ousados e definir grandes projetos nacionais.

O século XXI nos oferece vários desafios, mas também nos traz inúmeras oportunidades. Fazer uso estrategicamente destas oportunidades nos fortalecerá como nação e aumentará nossa competitividade em nível mundial¹¹.

¹¹ J. F. G. Oliveira, J. A. Guimarães e A. T. Prata, "O Caminho da Inovação", em Projeto de Ciência para o Brasil, Academia Brasileira de Ciências, 2018.

Conclusões

Novas tecnologias têm moldado o mundo em que vivemos e trazido grandes mudanças sociais. Revisitamos aqui algumas das principais tecnologias surgidas no século XX e discutimos os impactos a elas associados. Ao olharmos ao longo do século XXI, as tecnologias nos parecem ainda mais disruptivas e as mudanças sociais, mais impactantes. Os países capazes de resolver seus principais problemas estruturantes, além de identificarem áreas estratégicas que façam uso de suas principais potencialidades, se tornarão mais competitivos e ocuparão posição de destaque no cenário global. Educação, ciência, tecnologia e inovação certamente terão um papel de grande importância nestas nações que liderarão os novos avanços tecnológicos. A expectativa é que o Brasil seja capaz de se posicionar entre as nações líderes neste século XXI.

POSFÁCIO

Covid-19, Tecnologia e Mudança Social

Doenças parasitárias e infecciosas têm impactado a humanidade ao longo dos tempos e são favorecidas pela mobilidade das pessoas e pelas relações entre pessoas e animais.

A peste bubônica, causada por uma bactéria transmitida por pulgas, foi a pandemia mais devastadora registrada até então e atingiu a Europa e a Ásia em meados do século XIV, matando entre 75 a 200 milhões de pessoas. A varíola, atualmente erradicada por meio da vacinação, dizimou perto de 90% dos ameríndios quando chegou ao continente americano no final do século XV e início do século XVI, trazida pelos europeus¹². A gripe espanhola, causada pelo vírus influenza, infectou um quarto da população do mundo nos anos 1918 a 1920 e matou 50 milhões de pessoas. Mais recentemente, a Aids, causada pelo HIV, segue infectando seres humanos desde 1981 e já matou entre 25 e 35 milhões de pessoas em todo o mundo.

Grandes doenças deixam marcas profundas e seus efeitos seguem sendo sentidos por muitos anos. Com a covid-19 não será diferente. Um aspecto particular desta pandemia é a rapidez com que ela se disseminou e com que impactou a população mundial.

Tratamos nesta abordagem da relação entre as novas tecnologias e as mudanças sociais, e exploramos grandes tendências mundiais que estão em curso e que trarão profundas transformações sociais, econômicas, políticas, ambientais e tecnológicas em um horizonte relativamente curto, de aproximadamente quinze anos. A covid-19 surge abruptamente neste contexto como agente que altera o curso natural destas transformações e introduz variáveis novas, associadas, sobretudo, à globalização, papel dos governos, economia, trabalho e produtividade, saúde, desigualdade e bem-estar social, e à vida em sociedade.

¹² "Plagues and People", William H. McNeil, Anchor Books, New York, 1976.

Pandemias se resolvem com cooperação, solidariedade, informação, governança e conhecimento científico, e as novas tecnologias podem, sim, auxiliar em todas estas cinco dimensões, tanto na solução da pandemia como na vida pós-pandemia. Por outro lado, as soluções das pandemias são dificultadas pela concorrência, rivalidade, desinformação, desgoverno e ignorância. Minimizar estes efeitos deletérios nos ajudará não só a superar o atual coronavírus, mas também nos trará ensinamentos para futuros agentes patógenos. Mais uma vez as novas tecnologias oferecem diversas oportunidades neste contexto.

Um dos aspectos críticos que vemos, sobretudo no Brasil, está associado ao nível e à qualidade da informação referentes à pandemia que chega às pessoas. Recente relatório¹³ que analisou uma amostra em que se verificou que 70% das pessoas de determinados países acompanham diariamente as notícias sobre a covid-19. Na Coreia do Sul, Itália e Japão este número é igual ou superior a 90%, enquanto no Brasil é 69%. O estudo mostrou que 74% das pessoas se preocupam que haja muitas *fake news* e desinformação sendo divulgadas, e 85% apontaram que gostariam de ouvir mais os cientistas do que os políticos no que se refere à doença e suas consequências.

O estudo indicou que, enquanto na maioria dos países a principal fonte de informação para as pessoas são as grandes organizações de imprensa, no Brasil a principal fonte de informação são as mídias sociais, utilizadas por 64% das pessoas. Ainda, para 83% das pessoas nesses países os cientistas representam a fonte mais confiável de informação, seguida pelas autoridades da área da saúde; a fonte menos confiável daquelas consideradas foram os jornalistas.

O Brasil é um país com baixos níveis educacionais e grandes desigualdades, o que favorece a desinformação e o pouco conhecimento das pessoas sobre a doença, suas consequências, e as condições de precaução e higiene requeridas para proteção e redução do surto epidemiológico.

¹³ “Special Report: Trust and the Coronavirus, Edelman Trust Barometer 2020.

A crise da covid-19 trará grandes impactos na vida em sociedade e acelerou a chegada das transformações relacionadas ao trabalho e à produtividade. Percebeu-se, por exemplo, que muito da estrutura que instituições e empresas possuem para abrigar seus servidores e empregados poderá ser revisto. Ainda, deslocamentos para encontros e eventos poderão ser grandemente reduzidos e eliminados. Um conjunto de atividades e pessoas que desempenham funções até então essenciais se mostrou desnecessário. Neste contexto, uma série de oportunidades para novas relações de trabalho e para a criação de um mercado de trabalho mais resiliente e igualitário pode ser identificada. Exemplos incluem¹⁴:

- (i) Mudar e melhorar a qualificação.
- (ii) Apoiar novas formas de trabalho.
- (iii) Priorizar a reimplantação e a realocação de pessoas.
- (iv) Reavaliar o trabalho essencial e melhorar a qualidade dos empregos.
- (v) Redefinir os sistemas de educação, habilidades e empregos para a recuperação pós-pandemia.

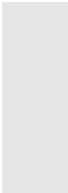
Pandemias trazem prejuízos sociais e econômicos, mas também transformações e oportunidades. Tendo sido impactados, resta-nos absorver a realidade e reagir com mudanças e adequações que nos permitam seguir em frente e nos tornar um país melhor. O uso das novas tecnologias apoiadas em decisões que se baseiam no estado da arte do conhecimento científico se tornará cada vez mais imprescindível.

¹⁴ *The Future of Work is Here: 5 Ways to Reset Labour Markets After Coronavirus Recovery*, Saadia Zahidi, World Economic Forum, May 2020.

Capítulo 7

BRASIL: DESAFIOS E POSSIBILIDADES NOS ANOS 2020

Tulio Kahn



Os desafios na segurança pública

Os desafios na segurança pública no Brasil são inúmeros e profundos, e é preciso dizer, desde já, que parte desta responsabilidade cabe ao não atendimento dos demais desafios brasileiros, exteriores à segurança.

O Brasil tem enormes dificuldades na área da educação, da moradia, da distribuição de renda, do desemprego, da saúde, da cultura. Estes desafios são interdependentes e não se pode pensar a área de segurança em separado. Este pano de fundo social varia de país para país e não se pode tratar o sistema de justiça criminal como uma superestrutura, pairando sobre a sociedade.

Ao contrário, é a estrutura da sociedade que vai limitar e condicionar o que é possível fazer em termos de segurança pública. Para dar um exemplo, falamos de segurança onde centenas de milhares de jovens nem estudam nem trabalham - conhecidos como a geração "nem-nem" -, que constituem um imenso exército de reserva para o tráfico e outros crimes. E dizemos problema estrutural, pois não é uma simples melhora no quadro econômico que vai dirimir o problema rapidamente: boa parte destes jovens são simplesmente "inempregáveis" e viverão sempre à margem da sociedade, seja no subemprego, nos baixos escalões do setor formal ou no crime. São marginais no sentido econômico e social do termo.

Temos, assim, um excesso de jovens em situação crimogênica, isto é, sujeitos a fatores que os predis põem ao crime: ócio, cultura marginal, acesso a armas e a drogas, desejos de consumo, frustração, famílias desestruturadas, vizinhanças deterioradas física e socialmente. Em resumo, fazer segurança no Brasil não é o mesmo que fazer segurança no Japão, no Canadá ou mesmo no vizinho Chile. Não por acaso, quase todos os países mais violentos do mundo estão neste nível intermediário de desenvolvimento econômico, que combinam forte urbanização, industrialização acelerada, concentração de renda, desorganização social e outras características ligadas a certo estágio de desenvolvimento econômico. Ultrapassado certo limiar de desenvolvimento, a criminalidade volta a cair, mas o País ainda não chegou a este limiar.

Além dos desafios de ordem estrutural, convivemos com aqueles de ordem conjuntural. Em termos econômicos, passamos por anos seguidos de recessão ou baixo crescimento econômico. Este baixo crescimento econômico, além de estimular o ingresso no crime, afetou a capacidade de investimento do poder público em todos os níveis. Os custos de manutenção do sistema de justiça criminal são enormes e - com exceção talvez dos salários de juízes e promotores - o Estado foi incapaz de acompanhar o ritmo de crescimento da criminalidade. Assim, faltam vagas no sistema prisional, bem como programas de ressocialização de presos.

Como resultado, convivemos com elevados índices de superlotação e reincidência prisionais. Faltam juízes, promotores e defensores, implicando em demora, impunidade e excesso de carga de trabalho para os que atuam na área. As carências do sistema prisional, por sua vez, estimulam as facções prisionais, angariando novos membros por meio do atendimento social da massa carcerária.

Faltam recursos para a criação dos grandes bancos de dados nacionais, para as perícias estaduais, para sistemas de comunicação e georreferenciamento, para computação embarcada e câmeras inteligentes, para computadores nas delegacias e drones. Foi-se o tempo em que segurança pública se resumia a adquirir veículos, armas e coletes. Segurança pública é uma tarefa dispendiosa e os orçamentos, em todos os níveis, têm ficado aquém dos níveis necessários para fazer estes investimentos.

Os problemas fiscais dos entes federativos fazem também com que os impostos arrecadados sejam consumidos em salários, pensões e previdência, sobrando pouco para investimentos. O resultado disso são índices baixos de esclarecimentos de crimes, policiais estressados e insatisfeitos com os salários defasados, impunidade, mau atendimento ao cidadão, uso da violência para suprir as carências da inteligência, índices alarmantes de criminalidade, em especial dos homicídios.

Ainda sob o aspecto conjuntural não se pode deixar de mencionar a natureza do novo governo, cujos líderes principais, a começar do presidente, fizeram tradicionalmente parte da bancada da bala no Congresso, eleitos com recursos da indústria armamentista. Se isso trouxe o tema da segurança para o cerne

das preocupações do novo governo, a forma de tratar o problema nem sempre é a mais adequada, posto que mais ideológica (o “direito” de portar armas) do que técnica (qual o impacto das armas na criminalidade?).

O governo Bolsonaro pode ser caracterizado como liberal do ponto de vista da economia e conservador do ponto de vista dos costumes. As bandeiras do grupo, nunca foi segredo, são a expansão do direito de portar armas, aumento no rigor das penas, internação compulsória de drogados, vista grossa para os excessos cometidos pelas polícias, aumento do encarceramento, restrição aos Conselhos com participação da sociedade, desprezo pelos direitos humanos, pelas regras de trânsito, pelo meio ambiente, pelos índios e pelos homossexuais.

O *script* clássico da direita. Se não controlada pelas instituições e outras forças dentro e fora do governo, é possível que a passagem do grupo ligado à bancada da bala pelo Executivo agrave ainda mais a já precária situação de segurança do País. O fim do Ministério exclusivo da Segurança foi o primeiro erro. As tentativas de desmonte do Estatuto do Desarmamento, cuja eficácia foi corroborada por inúmeras pesquisas, é o maior símbolo deste retrocesso.

Tínhamos no Ministério da Justiça o juiz Moro, que parecia não comungar integralmente com as visões sobre segurança do presidente e outros membros do governo, em especial no que diz respeito às armas de fogo. Agora, não se sabe a posição do Ministério da Justiça sobre estes temas. O ministério sob Moro havia proposto medidas de outra natureza, como no pacote anticrime e no projeto-piloto preventivo “Em Frente, Brasil”. O piloto trouxe impactos positivos nos cinco municípios onde foi testado, mas não tem escala para mudar o cenário criminal nacional. É importante assinalar que no primeiro semestre de 2019 tivemos um aprofundamento da queda dos principais indicadores criminais, movimento iniciado em 2018, após o pico de 2017. A queda foi generalizada espacialmente e abrangeu quase todos os crimes.

Há algumas hipóteses, mas ainda não se sabe ao certo as razões por trás do declínio generalizado e intenso da criminalidade nos últimos dois anos. Nos últimos meses de 2019, contudo, presenciamos uma nova tendência de crescimento nos indicadores criminais, em particular dos homicídios, simultaneamente à flexibilização do acesso às armas de fogo. A chegada da

covid-19, no início de 2020, trouxe mudanças drásticas nas rotinas sociais, interrompendo esta tendência de crescimento. Espera-se que a recessão e o desemprego pós-pandemia impactem negativamente os indicadores criminais nos próximos meses.

Agora, bem, para além dos problemas estruturais que tornam o Brasil uma sociedade crimogênica e da conjuntura econômica que diminui arrecadação e investimentos, existem as questões gerenciais, do modelo de organização do sistema de justiça criminal, das políticas (ou falta) de segurança pública adotadas, da cultura corporativista do setor. Em sua essência, este modelo é o mesmo há décadas, antes mesmo da Constituição de 1988 que o consagrou e foi pouco modificado pelo Legislativo, cujas propostas versam sobre questões corporativas, benesses e sinecuras para as categorias policiais, sobre o endurecimento das leis penais, mas muito pouco sobre organização policial ou medidas que possam tornar as polícias mais eficientes, honestas ou responsivas.

Os anacronismos da Constituição são conhecidos e já foram bastante discutidos: estabelecem a existência de duas polícias estaduais separadas, uma investigativa e outra ostensiva. Estabelece que a função de Delegado de Polícia é exclusiva de bacharel em Direito, praticamente vedando a possibilidade de carreira única na Polícia Civil e Polícia Federal. Atribui um papel limitado às Guardas Municipais, que na prática executam funções que extrapolam em muito seu papel constitucional.

A Polícia Federal se julga e se quer independente do governo (em todos os governos), ignora o Secretário Nacional de Segurança Pública e trata diretamente com o Ministro da Justiça. A Abin (Agência Brasileira de Inteligência) é legalmente proibida de fazer investigações, o combate às drogas é dividido entre vários órgãos federais, a Casa Militar da presidência assume funções que vão muito além da proteção ao presidente e seus familiares, e a Abin responde diretamente ao Gabinete de Segurança Institucional, que nada mais é do que a antiga Casa Militar.

Não existe menção à Força Nacional de Segurança Pública e suas funções em qualquer lugar na Constituição e suas ações, de eficácia duvidosa, consomem hoje parte substancial dos recursos da SENASP (Secretaria Nacional de

Segurança Pública). O Exército participa cada vez mais ativamente das ações de segurança pública por meio das GLO (Garantia da Lei e da Ordem), usadas não mais de forma excepcional, mas corriqueiramente, ao arrepio da lei, prática iniciada na gestão Dilma.

O Ministério da Segurança, dedicado especificamente ao problema, teve duração efêmera e hoje o problema da segurança volta novamente ao colo dos juristas do Ministério da Justiça, que acham que resolverão o problema da segurança com pacotes de leis. Hoje o governo pensa em desmembrar novamente os ministérios da Justiça e Segurança. Não tanto por razões administrativas ou de princípios, mas, como sempre no Brasil, pensando em quem se beneficia ou prejudica com o novo arranjo institucional.

O mínimo que podemos dizer é que a organização institucional do aparato de segurança federal não ajuda a melhorar a coordenação de estratégias nacionais de segurança. Foi crescendo e se formando na base de puxadinhos e os órgãos adquirindo maior ou menor relevância em função de preferências ministeriais ou desempenho de seus titulares.

Bem ou mal, houve, desde os anos 1990, um crescimento do envolvimento federal na questão da segurança, com mais recursos e órgãos. A magnitude do orçamento, todavia, ainda é baixa frente ao tamanho do problema e não existem avaliações sobre o impacto destes investimentos na segurança pública dos estados. Não se conhece o resultado de projetos milionários da SENASP, como o “bolsa formação”, que os policiais adoravam, pois garantia uma ajuda de custo adicional no final do mês, mas no qual os policiais não precisavam atuar na área em que estavam recebendo formação, nem antes nem depois dos cursos, diminuindo consideravelmente o resultado prático do projeto.

Existem desequilíbrios orçamentários dentro do Ministério, sendo o orçamento da Polícia Rodoviária Federal muito superior aos recursos dos fundos nacionais, somados (FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional, Fundo Nacional de Segurança Pública e Fundo Nacional Antidrogas). Não existe estrutura de fiscalização nem uma cultura de avaliação em nível federal que assegurem que os poucos recursos disponíveis sejam bem investidos, por exemplo, seguindo os princípios do *evidence based police* para o financiamento de projetos, que

dão alguma segurança sobre quais projetos funcionam e quais não funcionam. Talvez seja exigir demais de órgãos com pouquíssimos funcionários e espaço.

Diga-se de passagem, esta ausência de cultura de avaliação de fazer política com base em evidências não é algo típico do governo federal, sendo ainda mais aguda nas esferas estaduais e municipais. Na área de segurança, quase sem exceção, não existem planos, não existem metas, não existem indicadores mensuráveis, previsões, não existem recompensas nem punições. Não existem projetos-piloto, nem grupos de controle, nem experimentos randomizados. Não existe preocupação com os custos de cada operação ou programa e nem análise de custo-benefício. Não existe controle de qualidade, não existe responsabilidade pelo mau uso dos recursos públicos. Há falhas no processo de seleção, falhas no processo de treinamento, falhas no sistema de promoção. Não existe uma carreira policial propriamente dita.

As delegacias pouco investigam e não passam de cartórios burocráticos, onde a corrupção é endêmica. Muitos delegados enxergam a profissão antes como uma carreira jurídica do que como uma carreira propriamente policial. Investidores, escrivães e outras carreiras só podem ascender se fizerem curso de Direito e novo concurso. São obrigados a se submeter a delegados bacharéis que apenas receberam uma rápida formação complementar nas academias estaduais. Não existem procedimentos padronizados como nas polícias militares e há uma verdadeira proliferação de delegacias especializadas, para todos os gostos: consumidor, idosos, crianças, mulheres, racismo, cangurus albinos, o que se possa imaginar - muitas vezes em detrimento das delegacias territoriais. O estado físico dos prédios e equipamentos é lastimável; viaturas e armas, obsoletas; o atendimento ao público, demorado e mal-humorado - compreensível até certo ponto, dado o sucateamento das polícias civis.

A Polícia Militar é dividida em duas castas: praças e oficiais, e a primeira não pode ascender diretamente à segunda. Muito tempo é desperdiçado na escolta de presos ou nas delegacias, onde os policiais militares são obrigados a permanecer até o término da ocorrência. A PM é impedida, na maior parte dos estados, de lavar mesmo ocorrências mais simples, sendo obrigadas a levar o caso à delegacia, redobrando o trabalho. São muitas as hierarquias e as diferenças salariais acentuadas.

Os coronéis se aposentam cedo e com altos salários, e passam o restante da longa vida recebendo da viúva, sendo hoje uma das categorias que mais pesam nas previdências estaduais. A imagem de ambas as polícias é ruim, especialmente entre jovens, não brancos, do sexo masculino e moradores da periferia. Não obstante a semelhança de perfil com o dos próprios policiais, são generalizadas as queixas de violência e discriminação no trato com a população, que tem medo das polícias. Com medo não há colaboração nem troca de informações.

Prende-se muito, mas prende-se mal: quando um suspeito é detido, seria preciso recuperar casos anteriores já arquivados para obter uma condenação maior e mais provas e testemunhas. Isso raramente é feito nas polícias, que praticamente abandonam os casos passados. O resultado é uma alta taxa de crimes não esclarecidos e condenações mais frágeis e curtas. As prisões por drogas são em sua maioria de pequenos traficantes, pegos com pequenas quantidades de drogas. Cerca de 40% dos presos no sistema prisional são presos provisórios.

As polícias disputam espaço, recursos e prestígio entre si. Omitem informações uma da outra. Há superposição e duplicação de estruturas. A Polícia Militar quer fazer investigação velada e a Polícia Civil, policiamento uniformizado. E ambas são contrárias à unificação e ao ciclo completo – na verdade, resistência maior nas camadas superiores das polícias, pois algumas pesquisas já apontaram que os escalões inferiores são amplamente favoráveis às medidas.

Os problemas são muitos e variados, e nos parágrafos acima cobrimos apenas alguns dos principais: para completar a lista faltaria mencionar ainda o domínio das facções dentro dos presídios, a fragilidade das fronteiras, o crescimento acentuado da população prisional, a grande porcentagem de presos provisórios no sistema, a ausência de projetos de cunho preventivo, a carência de projetos de ressocialização, o reduzido uso de táticas como o CPTED¹, policiamento orientado a problemas, evidence based police, regulação de espaços semipúblicos.

Além disso, os secretários “juristas”, o reduzido tempo de treinamento dos praças, a formação policial feita exclusivamente dentro das academias poli-

¹ Crime Prevention Through Environmental Design, ou Prevenção de Crimes via Design Ambiental.

ciais, o bacharelismo da formação dos quadros superiores, a impossibilidade de “entrada lateral” nas polícias (exceto para algumas carreiras, como médicos e dentistas), a elevada taxa de letalidade nos confrontos, o grande número de policiais mortos na folga, o elevado índice de suicídio, alcoolismo e doenças mentais nas polícias.

Mudanças positivas?

Não há solução então para as questões de segurança pública no Brasil? Nada funciona? Não existem virtudes neste modelo?

Não obstante o que essa lista interminável de mazelas possa dar a entender, o fato é que o sistema tem algumas virtudes e que com um pouco de gerenciamento e estímulo, ele responde aos desafios. Quando a Polícia Civil quer investigar um caso e chegar a um autor, ela chega. Quando a Polícia Militar quer reduzir os índices criminais numa área, ela reduz.

A que se deve este milagre?

Em primeiro lugar, nestes vinte e cinco anos de convívio, encontrei nas polícias muita gente vocacionada e abnegada. Não é pelo dinheiro ou pelo prestígio que as pessoas escolhem as carreiras policiais. Apesar do *status* reduzido, dos salários baixos e dos riscos inerentes, todos os anos milhares de candidatos prestam concurso para as polícias porque querem ser policiais. Apesar do desencanto e das agruras, gostam de fazer aquilo que fazem. Ser policial não é apenas uma carreira pública, mas um estilo de vida. No limite, com o sacrifício da própria vida. Este comprometimento faz diferença quando se põe a estrutura das polícias para trabalhar com um mínimo de condições.

Além do espírito público, vejo também na nova geração de policiais uma visão de mundo diferente das antigas gerações. Trata-se de uma geração mais acostumada com a tecnologia e suas vantagens, com a transparência das informações, com uma formação mais multidisciplinar, mais receptiva à colaboração com a comunidade e mais receptiva à ideia de preservação dos direitos fundamentais. A evidência disso é que as torturas de suspeitos nas delegacias e quartéis, antes uma ferramenta de trabalho cotidiana para a obtenção de confissões, hoje são bastante raras. É a geração da Lava Jato, que viu como funcionários públicos ab-

negados podem chacoalhar as teias da corrupção e da política, e que justiça não é só para pobres, como no passado.

Nestas últimas décadas presenciamos também o envolvimento maior do governo federal e dos governos municipais na esfera da segurança, antes percebida como de esfera exclusiva estadual. Ainda há muito espaço para crescimento de recursos e efetivos, em ambos os níveis de governo, mas, antes de sair criando guardas e secretarias municipais, e aumentando os recursos federais, seria muito bom termos uma ideia clara sobre como e no que as guardas podem contribuir. E onde e no que os recursos federais devem ser investidos, pois, como vimos, não se trata apenas de mais recursos, mas de escolher adequadamente onde investi-los: perícia, inteligência, prevenção, bases de dados, sistemas de vigilância baseados em alta tecnologia etc.

Acredito que a tecnologia seja a grande aposta para a queda da criminalidade nos próximos anos. Com a internet das coisas, será possível monitorar em tempo real veículos, cargas, objetos de valor. Com cada vez mais câmeras e reconhecimento facial, poderemos identificar mais criminosos e de forma mais segura. Identificação das pessoas pela íris, digitais e voz tornarão mais difíceis as fraudes bancárias e nas compras digitais. Drones e VANTs (veículos aéreos não tripulados) chegam onde as viaturas eram incapazes de chegar. *Big data* e inteligência artificial orientarão as polícias onde alocar seus recursos de modo mais efetivo. Cruzamentos de dados permitirão identificar padrões de crimes e perfis de criminosos.

No setor privado, novas tecnologias de *target hardening* (endurecimento do alvo) diminuirão a atratividade ou tornarão mais difíceis o roubo de bens visados, como carros e celulares. Teremos mais e melhores alarmes nas empresas e casas. É possível em alguns anos que aconteça aqui o que já vem acontecendo na Europa, onde a queda na criminalidade é em parte atribuída a este reforço da segurança feito pelos cidadãos, com as tecnologias de proteção mais baratas e disponíveis até em supermercados.

Tornozeleiras eletrônicas poderão contribuir para desafogar o sistema prisional, assim como videoaudiências para agilizar e baratear os contatos com a Justiça, diminuindo a necessidade de escoltas. Não estamos falando de ficção

científica, mas de coisas que já estão disponíveis no mercado e que aos poucos vão sendo utilizadas pelos setores público e privado. A tecnologia vem, assim, a ajudar o trabalho das polícias e a prevenir crimes.

O uso intensivo de aparatos de segurança pela população produz o que alguns criminólogos chamaram de *responsive securitization* (securitização responsiva), tendência que explica parte da queda recente da criminalidade na Europa. Há quem aponte o uso extensivo de celulares e redes sociais entre os jovens como uma das causas da redução da criminalidade nos países desenvolvidos, na medida em que eles provocaram um desinteresse generalizado dos jovens pelo mundo analógico, inclusive pelo crime.

Junto às inovações tecnológicas incluo também os algoritmos matemáticos. Crimes e criminosos sempre foram altamente previsíveis, o que permitiu desde cedo o estabelecimento da criminologia como ciência, capaz de prever e identificar padrões. Algoritmos que ajudam a prever onde um crime será cometido, que prisioneiro tem maior probabilidade de reincidir, que policial está a ponto de estourar, qual o melhor trajeto para a minha viagem, que veículo está trafegando na contramão. Algoritmos que aprendem com a entrada de novos dados e vão se aperfeiçoando com o uso da inteligência artificial.

Acredito também que as redes sociais e as novas formas de se fazer política possam ter um impacto positivo no Legislativo e na forma como este pensa os problemas de segurança. Até aqui vimos uma espiral onde a piora da segurança leva à eleição de maiores bancadas formadas por policiais e militares, e estas bancadas – regra geral corporativas e identificadas com plataformas repressivas – levam à piora na segurança.

Vemos agora, todavia, o crescimento de movimentos para a renovação da política e uma aparente melhora nos quadros selecionados para os cargos eletivos. Esta bancada ainda é minoritária, mas acredito – e vai aqui uma dose de *wishful thinking* (ilusão) – que estes movimentos de renovação política possam trazer alguma melhora na qualidade das políticas públicas de segurança e das políticas públicas em geral, no futuro.

Uma esperança de melhora vem da própria demografia. O que é ruim para a previdência é bom para a segurança. A pirâmide demográfica brasileira se aproxima

da dos países desenvolvidos, com cada vez mais velhos e menos jovens na população. Quanto menor a proporção de jovens na população, menor a quantidade de crimes, e esta parece ser uma das várias explicações para a queda dos homicídios no Sudeste, em especial São Paulo. Não apenas temos menos jovens, mas também um crescimento da rede assistencial para os mais pobres.

Há indícios de que programas como o Bolsa Família trazem benefícios indiretos para a segurança ao estimular a permanência dos jovens na escola. Uma rede imensa de organizações não governamentais, igrejas e entidades sociais atua hoje com a juventude nas periferias dos grandes centros urbanos, oferecendo alternativas ao mundo do crime.

Além destas macrotendências, há, claro, bons exemplos de políticas de segurança estaduais. Depois de uma explosão de criminalidade e homicídios nas últimas décadas, diversos estados, especialmente no Nordeste, parecem ter despertado da letargia, conseguindo diminuir a criminalidade, que hoje se desloca para os estados do Norte. Diversos governadores assumiram pessoalmente a responsabilidade direta pela segurança. Com diferenças de ênfase aqui e acolá, a fórmula de sucesso foi inspirada nas políticas inauguradas em São Paulo a partir dos anos 1990.

Unificação de áreas de trabalho da PM e PC, transferência dos presos das delegacias para o sistema prisional, georreferenciamento de crimes, reuniões periódicas de monitoramento da criminalidade, em todos os níveis, plano de metas e recompensas, emprego de policiais de folga, policiamento comunitário, planejamento minucioso das rotas das viaturas, passando pelos *hot spots* (pontos quentes), mais recursos para viaturas, comunicação digital e centrais de monitoramento por videocâmeras, conselhos comunitários de segurança etc. Uso de equipamentos de escuta, como o Guardião, criação de um sistema de inteligência dentro do sistema prisional, de *softwares* de análise de redes criminosas, de leitores óticos de placas etc. São Paulo copiou boa parte destas iniciativas dos casos de sucesso em outros países e, por sua vez, serviu de modelo para diversos projetos de “redução de homicídios” espalhados pelo Brasil.

O problema é que São Paulo não soube documentar, dar um slogan, nem vender seu exitoso projeto de segurança (por isso minhas consultorias hoje

valem pouco, enquanto Giuliani cobra milhões pelas suas). Vejo muitos policiais desavisados de São Paulo atribuindo a queda espetacular dos homicídios no estado ao PCC²!

Não por acaso, boa parte dos projetos estaduais de segurança que deram certo tiveram por trás cientistas sociais que conheciam essas experiências internacionais e nacionais bem-sucedidas, sugerindo os caminhos para melhorar o gerenciamento dos recursos. O resultado foi a queda dos homicídios e da criminalidade em geral em diversos estados – que só não foi maior em virtude da guerra das facções criminosas, que se alastraram pelo País.

Estes ganhos, é preciso dizer, foram obtidos não por causa do atual modelo de segurança, mas apesar deste modelo. O que significa que os ganhos poderiam ser ainda maiores num modelo que trabalhasse a favor. De preferência um modelo que tivesse uma só polícia estadual, unificada, menos hierarquizada e organizada como carreira única. Um modelo que seguisse os ditames do policiamento baseado em evidências e que investisse recursos em projetos que já demonstraram ser eficazes em outros lugares.

Um modelo que retomasse a ideia da necessidade de um controle rígido sobre posse e porte de armas. Com menos uso da prisão provisória e do encarceramento como recurso generalizado para todos os crimes e tipos de criminosos. Que apostasse na individualização da pena e em que a melhoria das condições de cumprimento da pena retirem poder das facções criminais. Muita coisa é factível de aperfeiçoamento no aspecto gerencial das polícias e guardas municipais.

A título de conclusão é preciso dizer que não existe melhor programa de prevenção ao crime do que o crescimento econômico (apesar do impacto ambíguo do crescimento da renda sobre os crimes patrimoniais). E, ao contrário, índices elevados de criminalidade são um obstáculo ao desenvolvimento econômico, de modo que as duas esferas são interligadas. As evidências sugerem que os picos de criminalidade no Brasil coincidem com as recessões de 2003, 2009 e 2014. O criminoso é um ator racional que responde aos estímulos da

² Primeiro Comando da Capital, organização criminosa.

economia. O crescimento econômico diminui o desemprego e a quantidade de jovens disponíveis para o crime. Aumenta a arrecadação do setor público, que pode, assim, investir na segurança pública e nos projetos sociais de cunho preventivo. Aumenta os recursos nas mãos da população e das empresas, que podem investir em equipamentos de prevenção. Se não é garantia, o crescimento é ao menos uma pré-condição para a melhor distribuição da renda.

Neste sentido, a segurança pública tem tudo a ver com a reforma da previdência, o equilíbrio fiscal, a segurança jurídica e as outras pré-condições para a retomada do crescimento, abordadas nos outros capítulos deste livro.

POSFÁCIO

Os reflexos da pandemia na área da segurança

A epidemia da covid-19 já provocou e ainda provocará mudanças significativas em todas as áreas da administração pública, da economia e da sociedade. Não apenas em razão da quarentena, que pode ser retomada de tempos em tempos até que surja a vacina, mas principalmente em razão dos efeitos posteriores sobre a economia.

Simulações feitas pelo FMI estimam uma queda de 5% no PIB brasileiro no próximo ano e um crescimento no nível de desemprego que pode afetar até 14% da população. O poder público e as polícias devem se readaptar a esta nova realidade, cujos efeitos são ainda incertos, mas devem atingir diversas áreas da administração. Em primeiro lugar, com a diminuição da atividade econômica teremos queda na arrecadação de impostos, o que significa não só diminuição de novos investimentos em segurança, mas mesmo, eventualmente, incapacidade de saldar gastos com salários dos policiais ativos e aposentados.

Diversas mudanças são esperadas no âmbito da segurança pública. Durante a pandemia e a quarentena, o esperado é que caiam os roubos e furtos de veículos, arrombamentos residenciais e outros crimes de contato de natureza patrimonial. Por outro lado, há indícios de crescimento de violência doméstica, fraudes eletrônicas, roubo de carga e arrombamentos de estabelecimentos comerciais. É possível que parte destas mudanças se deva a alterações de modus operandi do crime organizado, cujos recursos podem ser atingidos com a diminuição do tráfico.

Muitos serviços públicos estão migrando rapidamente para o formato digital e esta tendência deve se acentuar: a polícia aumentou os tipos de crimes que podem ser denunciados online. Outros serviços policiais que antes exigiam a presença física dos cidadãos deverão migrar para as plataformas de atendimentos digitais e aplicativos. Esta deve ser outra das externalidades positivas que a epidemia deixará como legado.

Na linha de frente e sem possibilidade de isolamento, parte do efetivo policial será afetado pela epidemia e novas funções serão necessárias, como a vigilância sobre os decretos e regulamentações relativas ao distanciamento social. É preciso monitorar redes sociais e eventuais movimentos que planejem saques e manifestações públicas. No sistema prisional, há um aumento das tensões e em longo prazo é possível especular que haja uma diminuição do encarceramento e um crescimento das medidas de punição alternativas.

Novos equipamentos de comunicação - como robôs - estão sendo testados de modo a permitir distanciamento físico dos policiais. Drones estão sendo utilizados para monitorar e comunicar e o rastreamento de sinas telefônicas abrem novos riscos e possibilidades na esfera da segurança.

A recessão e o desemprego no futuro próximo, por outro lado, devem impactar negativamente nos roubos e homicídios, como ocorreu em outras recessões no passado. O impacto da crise será maior ou menor dependendo do sucesso das políticas anticíclicas adotadas.

Ainda não sabemos ao certo todas as implicações da epidemia para a sociedade. Alguns já tinham previsto a possibilidade de crises desta natureza, mas todos foram pegos de surpresa. Os próximos governos devem se preparar para estes novos desafios. O que se sabe com certeza é que nada será como antes.

Capítulo 8

POR UM BRASIL GLOBAL - AS ALIANÇAS QUE PRECISAMOS CONSTRUIR

Helio Michelini Pellaes Neto

Era fevereiro de 2017 quando escrevi, a convite da Fundação Espaço Democrático, um breve artigo titulado *"Dias sombrios demais para cooperar?"*¹.

Naquela oportunidade, voltada para a construção de análise sobre a primeira semana de Donald Trump no principal posto da Casa Branca, chamei a atenção do leitor para a relevância da cooperação internacional ante o triste desgaste das alianças multilaterais e a emergência de um brado retumbante e obsoleto, menos favorável ao equilíbrio de poder e à promoção da paz e do desenvolvimento.

Passados pouco mais de dois anos e um pleito eleitoral que nos trouxe, ao Palácio do Planalto, caneta reluzente da homóloga americana, começo estas linhas ratificando a observação já feita em homenagem ao alto comando estadunidense, porém acrescentando-lhe um tempero tropical, qual seja a fatídica constatação de certa dificuldade para notar alternativas que poderiam ter sinalizado, por aqui, curso diverso do atual.

No caso brasileiro, é possível afirmar que o esvaziamento da agenda política emana do esvaziamento do debate pragmático e, conseqüentemente, da reflexão lúcida, o que por sua vez deriva de uma nociva polarização atribuída a sucessivos desprazeres então revelados no seio dos poderes que alicerçam a Nação.

Tal qual frisei no escrito de 2017, por aqui também não haveria de surpreender tanto o advento de lideranças de corte populista amparadas em discursos nacionalistas potencialmente bélicos, mas talvez possa impressionar a audácia e irresponsabilidade por estas empregadas na defesa dos interesses em jogo, eis que o mundo observa, estupefato, os desafios globais emergirem e encontrarem solução tendo por palco e ritmo as redes sociais.

Um ensaio recente, publicado pelo politólogo alemão Yascha Mounk, dedica especial atenção ao papel das redes sociais no campo da política, sendo feliz ao afirmar que: "A verdade sobre as mídias sociais, a meu ver, não é que necessariamente sejam boas ou más para a democracia liberal. Tampouco que promovem ou minam a tolerância. Pelo contrário: diria que elas diminuem o abismo tecnológico entre os *insiders* e os *outsiders* políticos." (MOUNK, Y. 2019, p. 179).

¹ Escrito disponível em: espacodemocratico.org.br/?s=dias+sombrios+demais+para+cooperar.

O professor lotado na Universidade Johns Hopkins não seria tão feliz ao atribuir aos populismos do século XXI, no entanto, a condição de máximos algozes “em rota de colisão direta” com as instituições democráticas, mas são aqueles, antes, torpe resultado da falência destas instituições (Ibid., p. 10)².

A formulação de propostas capazes de superar as dificuldades enfrentadas por um país exige, portanto, alguma capacidade de reflexão e, por mínimo, que a reflexão elaborada supere as esquinas limítrofes de um pretensão altiplano ideológico e visite paradigmas teóricos menos antagônicos do que complementares.

É justamente este o propósito que conduz as linhas que seguem, ou seja, o de deixar atrás as amarras impostas ao livre debate, com o fim de sugerir, ainda que preliminarmente, ambições de potencial interesse para a política externa brasileira implementada no curso dos próximos anos.

Um mundo mais complexo e menos colorido

Os desafios apresentados ao mundo em uma avançada primeira quarta parte do século XXI sugerem menos cores e maior complexidade.

A diversidade das demandas observadas nos tempos atuais não mais permite, se é que um dia permitiu, a simplificação dos contos absolutos, que apostam no confronto entre o azul e o vermelho, o cinza e o verde. As cores perdem tonalidade e importância, na medida em que as soluções apontam para disposições/estratégias ponderadas, comedidas na fórmula e sublimes na obra.

Neste sentido, veem-se precisas as palavras de Joseph S. Nye Jr., renomado professor titular da John F. Kennedy School of Government, na Universidade Harvard, pelo que merecem transcrição: “Para compreender o mundo atual, devemos compreender as perspectivas tanto realistas quanto liberais da política mundial

¹ Ainda pelas lentes deste espectro, a leitura citada contempla outro equívoco, desta vez de ordem conceitual, quanto à noção que o autor formula sobre a democracia, conferindo-lhe elasticidade capaz de admitir um formato dito “liberal”, supostamente evidenciado quando uma maioria opta por suprimir os direitos de uma minoria que incomoda (MOUNK, Y. 2019, p. 45). Referido confronto será melhor explicado por David Beetham, para quem o choque, nestes casos, contrapõe um bem substantivo (a voz da maioria empoderada) a um bem processual (a continuidade desta voz), pois ao cercear a manifestação da vontade de uma minoria, seja ela qual for, coloca-se em risco a certeza de inviolabilidade do direito de todos a ter voz (conferir BEETHAM, D. 1999; também neste sentido, BILBENY, N. 1999, DAHL, R. 1997 e HELD, D. 2001).

e ficar atentos às mudanças sociais e culturais enfatizadas pelos construtivistas. Precisamos ser capazes de refletir sobre os diferentes tipos ideais ao mesmo tempo. (...) Os três modos de encarar - realismo, liberalismo, construtivismo - são produtivos e necessários para compreender a política internacional em um mundo em mudança." (NYE, J. S. 2009, p. 341).

Não existem, portanto, relatos totalmente inoportunos, assim como nenhuma formulação dogmática é isenta de críticas. Tratam-se apenas, como prescreve o autor, de "abstrações" que servem lições úteis para um mundo em movimento (Ibid., p. 341).

A licença para transitar por diferentes posicionamentos teórico-científicos, no entanto, não significa que a alternativa freerider seja sempre a melhor opção.

Neste sentido, vale recordar a lição de Gelson Fonseca Jr., quem confere amplo interesse pela cooperação e o diálogo. Segundo o autor, conforme esclarece em reflexão madura traduzida ao espanhol: "La perspectiva de que estamos en transición, de un sistema unipolar hacia uno multipolar, dice poco sobre lo que nos interesa, es decir, los niveles de cooperación que podemos alcanzar. Lo más importante para nuestro argumento es que no existe un modo exclusivo de convivencia entre las potencias que pudieran emerger." (FONSECA Jr., 2010, p. 190).

A análise do diplomata brasileiro releva ao interpretar um futuro carregado de problemas de "curto prazo" e "longo prazo". Os primeiros, segundo o pensador, assim se justificam não pelo processo histórico que lhes deu causa, como seria o conflito no Médio Oriente, porém pelos mecanismos através dos quais lhes seria possível impor termo, a exemplo de uma eventual negociação diplomática.

Já os problemas de longo prazo exigem correções estruturais, como serão a luta contra a pobreza e a desigualdade, as ameaças ao meio ambiente, o terrorismo e outras formas de crimes transnacionais, a violação de direitos humanos e outros dilemas para os quais a cooperação internacional abre caminho para soluções razoáveis, ainda que pautadas em "utopias parciais" (Ibid., p. 193).

Também por lentes atentas ao futuro da Ordem Econômica Internacional, a aproximação e o diálogo, contrapostos à retórica austera e intolerante, afirmam-se melhores alternativas em ares tumultuados, eis que seus determinantes for-

mais – o Direito Internacional Econômico – e materiais – a Divisão Internacional do Trabalho –, não de ser mantidos e sustentados em sólido sistema de cooperação internacional.

Pois bem, a opção pela via da cooperação internacional, tomada no lugar da dinâmica da ruptura, conduz para a composição de alianças. Vejamos algumas, pois, sem prejuízo de outras que se justifiquem merecedoras de análise no futuro breve.

Alianças bilaterais

Estados Unidos

Mais além do entusiasmo recentemente alentado pelos Presidentes do Brasil e dos Estados Unidos, o potencial do diálogo e intercâmbio entre ambos os países pede que por esta via iniciemos o presente exercício.

Dois aspectos fundamentais, porém, não de ser considerados pilares de uma frutífera aproximação. De um lado, vale notar que o simbolismo deste movimento não deve ser minimizado, o que per si reclama do Brasil o emprego da melhor arte diplomática, seja para evitarmos algumas inimizades claramente desnecessárias e nada oportunas, seja para aproveitarmos oportunidades cujo desprezo pode nos resultar sumamente caro.

Neste sentido, sábias as palavras do prestigiado embaixador Roberto Abdenur, quem propôs, no ensaio publicado em tempos de paixões ideológicas levadas ao ápice na condução da política externa brasileira: “Precisamos saber ver os EUA sem preconceitos ideológicos ou ressentimentos por desencontros e colisões do passado. Sem sentimentos de antiamericanismo, o que só faria apequenar-nos e distorcer nossa visão do mundo, valorizando as convergências onde elas sejam possíveis e convenientes e preservando nossos interesses, onde estejam eles em contradição ou divergência com os do outro lado.” (ABDENUR, R., 2009, p. 71).

De outro ângulo, a depender do curso das conversas, a solidez dos resultados exigirá dos nossos diplomatas uma articulação suficientemente hábil para tornar convergentes pautas nem sempre harmônicas ou complementares, neste

caso sob pena de vermos nossas expectativas ofuscadas pela prevalência dos interesses da maior potência mundial.

Pois bem, superada a crise financeira que instabilizou o mundo em 2009, o fluxo mercantil entre Brasil e Estados Unidos tem navegado, em média, pela marca de US\$ 55 bilhões anuais. Digno de nota o fato de os Estados Unidos absorverem de aviões a grãos brasileiros, respondendo por uma parcela substancial das nossas exportações de produtos manufaturados e semimanufaturados, os quais juntos acumulam mais de 80% da pauta exportadora enviada àquele país.

Segundo dados divulgados pelo Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil, somente as exportações de semimanufaturados de ferro ou aço enviadas aos Estados Unidos somaram, de janeiro a julho de 2019, o valor de US\$ 1,82 bilhões, o que representa um aumento de 12,7% em relação ao mesmo período de 2018. Neste mesmo corte cronológico, enquanto as exportações gerais aos EUA cresceram em 11,96%, as importações subiram apenas 5,29%, o que facilitou uma balança comercial favorável ao Brasil da ordem de US\$ 456,28 milhões (MDIC, 2019).

Assim, muito embora a provisão internacional de algumas commodities nos imponha a condição de competidores, existe uma ampla margem para a intensificação da cooperação entre o Brasil e os Estados Unidos nos campos financeiro, comercial, científico ou tecnológico, aproveitando tradição já impressa no diálogo comercial mantido por ambos os atores.

Também nas áreas de segurança, no combate ao crime organizado e no fortalecimento das instituições que servem à manutenção do Estado Democrático de Direito, a vertente da cooperação sinaliza boa estratégia para ambos os países, viabilizando iniciativas voltadas para a diminuição dos quadros de desequilíbrio social que permeiam, em diferentes medidas, as nossas respectivas geografias.

Finalmente, ante uma pragmática aproximação entre o Brasil e os Estados Unidos, a autonomia que se espera de ambos no pleno exercício de suas soberanias deve afastar, para os mais lúcidos, a crítica da aliança contraproducente, pois as razões que justificam quaisquer aproximações paralelas evidentemente persistem.

China

Segunda posição no ranking das economias mundiais e com perspectivas de ocupar a primeira cadeira já ao término da primeira quarta parte do século XXI, a China impõe-se como enorme desafio para boa parte do planeta - o Brasil não foge à regra -, da qual é principal compradora e para a qual provê ampla oferta de bens e serviços em condições confortáveis de competitividade, ao menos quando seus parceiros optam por respeitar as regras que tangenciam as trocas internacionais.

Com 1,393 bilhões de habitantes, sua principal *commodity*, e um PIB per capita da ordem de US\$ 9.470,00, a China experimenta desaceleração econômica computada por dois anos consecutivos, mantendo, no entanto, taxa de crescimento econômico estimada em 6,2% para 2019 (BANCO MUNDIAL, 2019).

De tal sorte, a abertura econômica promovida pela China há 40 anos rendeu-lhe a condição de país central, respondendo atualmente por 11% do comércio mundial e 27,9% das exportações brasileiras. Segundo dados do Itamaraty, “em 2018, o Brasil exportou para a China um total de US\$ 64,2 bilhões e importou daquele país US\$ 34,7 bilhões (contra US\$ 47,4 bilhões e US\$ 27,3 bilhões em 2017, respectivamente)” (MRE (a), 2019).

Não bastasse a voracidade do mercado chinês, é por meio da “Belt and Road Initiative - BRI”, nome oficial do megaprojeto entre nós designado “Nova Rota da Seda”, que a China promete investimentos na casa dos doze dígitos no futuro próximo, reclamando lugar de destaque no coração do Presidente Xi Jinping, que o ilustra como “uma tentativa de melhorar a conectividade regional e abraçar um futuro mais brilhante” (XINHUA NEWS AGENCY, 2015).

Se bem a iniciativa espelha as experiências do Reino Unido e dos Estados Unidos ao financiarem ambos, em momentos distintos do passado distante, grandes obras de infraestrutura além-mar, o que, em caso de descuido, pode gerar endividamento dos beneficiados pela atraente oferta em tempos de escassez, há de se sinalizar positivamente à proposta chinesa, sob pena de assegurarmos margem irrelevante no fluxo do comércio global.

Seria, pois, recomendável ao Brasil aderir ao convite colocado à porta, porém não sem conduzir negociações que lhe permitam canalizar um massivo investimento chinês para a indústria 4.0 ou para tecnologia espacial, por exemplo, abrindo perspectivas de outro modo inalcançáveis à economia brasileira, ou para a agroindústria nacional, potencializando ainda mais os resultados que logramos extrair de uma balança comercial que já nos é favorável quando majoritariamente emanada do intercâmbio de produtos primários.

O grande desafio das relações sino-brasileiras, portanto, reside em atrair a atenção da China não apenas para a capacidade que possuímos de lhe entregar alimentos, pauta obviamente de interesse do Brasil pela dimensão de nossas terras e produtividade do campo, mas também para o potencial de cooperação que ofertamos em setores produtivos que almejam maior valor agregado.

Japão

Já foi dito que os dilemas da sociedade contemporânea alcançam antes o Japão – mire-se, a exemplo, a questão demográfica –, pelo que também as soluções hão de partir da terra do sol nascente, iluminando rotas que certamente serão replicadas em outras geografias. Vale, pois, apostarmos um olhar que encontra, no lado oposto do mundo, senão semelhanças, algumas oportunidades.

Ora, falamos do terceiro maior PIB mundial – US\$ 4.971 trilhão, segundo dados recentes do Banco Mundial (Op. Cit.), país com o qual o Brasil soube construir, à diferença dos dois casos tratados acima, uma longa trajetória de cooperação mutuamente gratificante em diversas áreas estratégicas, como energia, meio ambiente, agronegócio, entre outras.

Foi assim que, no setor da energia, o Japão fez-se bastante presente no Brasil, facilitando-nos recursos técnicos e financeiros destinados à exploração de petróleo, à construção de gasodutos, e, mais recentemente, à produção de biocombustíveis.

Quanto ao espectro ambiental, o governo japonês também nos assistiu em projetos como a limpeza do rio Tietê em São Paulo e da baía de Guanabara, no Rio

de Janeiro. Infelizmente, a participação japonesa em tais projetos não recebeu publicidade suficiente no Brasil e poucos brasileiros têm conhecimento desses exemplos de cooperação internacional.

Também investidores privados japoneses, tais como a gigante Mitsui, financiaram setores de relevante impacto para a economia brasileira. Nesta linha, das destilarias de etanol, apoiadas com vistas à produção de álcool combustível posteriormente destinado à exportação para o Japão, a projetos ligados à infraestrutura e agricultura, nota-se o massivo esforço japonês orientado para a realização de benefícios auferidos por brasileiros em terras nacionais e estrangeiras – cabe salientar que o cultivo de soja no País foi introduzido pelo Japão, sendo hoje o Brasil um líder na produção mundial do cereal (LANDAU, 2010).

No que concerne às expectativas do eixo industrial, o Japão avança um século XXI orientando os debates em torno a estratégias que visem: a) à redução do excesso da capacidade produtiva; b) ao incentivo a empresas com vocação global; e c) ao apoio a uma gestão corporativa pautada em meritocracia (McKINSEY & Co., 2011, pp. 428-438).

O enfrentamento da questão aproveita o elo construído com o Brasil, país mais jovem e reconhecidamente dotado de criatividade útil a uma indústria ansiosa por reinventar-se, tal como sugere o lançamento recente da Japan House em São Paulo, uma casa de cultura subordinada à pasta das relações exteriores do Japão (MoFA), ora inaugurada com o ambicioso desafio de reapresentar o país ao Brasil e fomentar negócios e enlacs de interesse geopolítico.

A adaptabilidade para conciliar tradição e inovação, portanto, o olhar atento para novos nichos de mercado, tais como o que recepciona inúmeros produtos destinados ao público idoso, ou ainda a potencialidade de colaboração no âmbito da indústria de softwares e a vertente audiovisual sinalizam algumas oportunidades de investimento a serem exploradas pela parceria nipo-brasileira, no marco de uma próspera cooperação econômica.

Nesta esteira, a revisão que se pretende observar na agenda que orienta a política externa brasileira deve admitir, por positiva, a renovação dos vínculos de cooperação entre o Brasil e o Japão, quiçá projetando a sólida experiência de

instituições como a JICA (Japan International Cooperation Agency), a JETRO (Japan External Trade Organization) e o JIBC (Japan Bank for International Cooperation), sob seus paralelos ABC (Agência Brasileira de Cooperação), APEX (Agência Brasileira de Promoção das Exportações e Investimentos) e BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), aproveitando, destes, a criatividade que é peculiar ao terreno brasileiro.

Finalmente, o comprometimento do Japão perante um diálogo envolvendo o Brasil em favor da promoção do desenvolvimento em terceiros países faz desta aliança uma parceria inolvidável ao reposicionamento do Brasil perante as principais potências globais.

Alianças regionais

Europa

A União Europeia sinalizou, ao início de 2019, uma predisposição para avançar em tratativas econômicas com o Mercosul, proposta obstaculizada por duas décadas que, salvo desfecho negativo decorrente de uma eventual orientação incauta a partir de interesses político-eleitorais pontuais, há de ser levada a efeito.

Compondo números que revelam o maior acordo birregional já firmado, o pacto projetado abraça os pilares do diálogo político, da cooperação e do livre comércio. Tal como destacam as autoridades brasileiras envolvidas na tramitação do ajuste, o mercado concilia um PIB de cerca de US\$ 20 trilhões, somando aproximadamente 780 milhões de pessoas que patrocinam um intercâmbio comercial anual da ordem de US\$ 90 bilhões. Segundo informe oficial há pouco divulgado pelo Ministério de Relações Exteriores do Brasil: “A UE figura como o maior investidor estrangeiro no Mercosul. Em 2017, o estoque de investimentos da UE no bloco sul-americano somou US\$ 433 bilhões. O Brasil é o quarto maior destino de investimento estrangeiro direto (IED) extrabloco da UE.” (MRE (b), 2019).

Mais de 90% dos produtos exportados por ambos os blocos hão de ser liberalizados, o que abre uma inquestionável perspectiva para a facilitação do comércio e o consequente desenvolvimento econômico dos países envolvidos, sendo o

Brasil o principal beneficiário no lado sul-americano, por virtude da diversidade de sua matriz exportadora.

Um passo além das expectativas de fundo comercial, o simbolismo político da aproximação em tela – consubstanciado na segurança do pragmatismo europeu, que logrou superar diversos obstáculos em nome de um projeto de integração capaz de emprestar forte inspiração à promoção dos direitos humanos e da paz internacional –, deve reportar não apenas ao fluxo de *commodities* partindo do sul contra máquinas e equipamentos ou serviços vindos do norte, mas de tecnologia para um setor que sinaliza oportunidades de ganhos mútuos e múltiplos: o meio ambiente.

É justamente nesta seara, alvo de entorpecidas discussões na atualidade, que repousam os maiores desafios diplomáticos, em nome do interesse do Brasil por afirmar-se um potencial líder tecnológico atento à enorme dimensão, não imune à finitude, dos seus recursos naturais.

Digno de destaque, o relatório citado acima faz saber que: “O acordo reforça o compromisso brasileiro em áreas como meio ambiente, desenvolvimento sustentável, inclusive o Acordo de Paris e Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com previsão de aportes dos países desenvolvidos para mitigação e adaptação, tendo em conta as necessidades dos países em desenvolvimento” (MRE (b), 2019).

A incorporação da temática ambiental, portanto, no seio das negociações empreendidas entre a União Europeia e o Mercosul, pode viabilizar o investimento em infraestrutura necessário para a incorporação, no Brasil, das melhores práticas do desenvolvimento sustentável, o que serve, quiçá como alternativa única, à pretensão brasileira de adentrar o seleto rol das potências tecnológicas.

Cabe, outrossim, à política externa brasileira, dedicar especial atenção à condução pragmática capaz de orientar os líderes em cheque pela rota do ambicioso objetivo da promoção de sustentabilidade ambiental, sempre em respeito às expectativas de desenvolvimento endógeno, evitando, contudo, as armadilhas do discurso empoderado e isolacionista que, sob uma nobre roupagem de preservação soberana, torna estagnados os ativos disponíveis na Nação.

África

Considerada uma área de majoritária influência europeia, a África tem se projetado como alvo no radar econômico de diversos países em busca de novos mercados.

Segundo aclara um informe elaborado pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), os fluxos de investimento externo direto (IED) para a África aumentaram 11%, após dois anos de queda relativa, alcançando US\$ 45,9 bilhões em 2018 (UNCTAD, 2019).

Entre os maiores beneficiários pelos investidores, o Egito permanece na primeira posição, atraindo cerca de US\$ 6,8 bilhões anuais, seguido da África do Sul, com US\$ 5,3 bilhões, Congo, US\$ 4,3 bilhões, Marrocos, US\$ 3,6 bilhões, e a Etiópia, US\$ 3,3 bilhões. Os recursos chegam da França, o que se explica pelos vínculos remanescentes de uma era colonial, seguida pela Holanda, Estados Unidos, Reino Unido e China, país que surpreendeu pelo aumento de 50% em relação ao valor aportado à região em 2013, enquanto os demais mantiveram um curso linear dos investimentos aplicados no continente. A Índia faz-se igualmente presente na região, ocupando a décima posição entre os que atendem ao convite africano (op. cit.).

Desde a criação da Agência Brasileira de Cooperação, em 1987, e mais recentemente no marco de uma política de cooperação voltada ao plano Sul-Sul, que, diga-se de pronto, inadvertidamente primou pelo viés solidário – que *per se* revela a insustentabilidade do alicerce amparado em vontade política sem ganhos concretos –, o Brasil mantém laços de cooperação técnica com os Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP), a saber: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, para os quais dedicou esforços nos setores da educação, saúde, formação profissional, agropecuária, administração pública, entre outros. Além destes, o projeto Cotton-4 buscou promover o setor cotonícola em Benin, Burkina Faso, Chade e Mali (ABC, 2019).

Também no marco inter-regional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que reúne os membros listamos acima, somados a Portugal, Timor Leste e Guiné Equatorial, o Brasil optou por elos cooperativos em esfera política, ainda que mais recentemente ganhem algum fôlego as pretensões no setor petro-

lífero e no combate ao crime internacional, tal como assevera, em sabatina realizada no parlamento, o diplomata Pedro Fernando Brêtas Bastos, então delegado para representar o país no foro (SENADO NOTÍCIAS, 2019).

Destarte o socorro brasileiro, faz-se oportuno evocar a revisão da política externa brasileira inclinada para o continente africano, desta vez com foco na intensificação dos vínculos de cooperação econômica, buscando, ora na via tripartite, ora em um setor privado então submetido a condições de transparência e competitividade, a necessária fonte de recursos para o patrocínio do investimento produtivo em um ambiente ávido por soluções acordes com a face menos ingerente que o Brasil sole apresentar em seara internacional.

Alianças em favor da governança global

OTAN e OCDE

Debate reacendido a partir do apoio recém-manifestado pelo líder estadunidense, a ascensão do Brasil à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ainda que na qualidade de aliado preferencial extrafórum, e à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como eventual membro efetivo, deve integrar o centro da reflexão sobre os objetivos da política externa brasileira.

Referidas metas, frise-se, que atravessam diferentes gestões à frente do Palácio do Planalto, permitirão ao Brasil logros endógenos e alógenos, corroborando os interesses da Nação no futuro breve.

No que tange à primeira, agremiação esta que reúne atualmente 29 países em torno a uma aliança política e militar (OTAN, 2019), a abertura do diálogo ilumina a projeção de iniciativas de cooperação em segurança e defesa, naturalmente úteis para o combate a um crime organizado que tanto maltrata a sociedade brasileira, servindo também para o restabelecimento da confiança da Comunidade Internacional quanto ao respeito ao Estado Democrático de Direito em terras com frequência submetidas a um contexto de instabilidade econômica e política.

Em paralelo, a inclinação à categoria de membro da OCDE, cujo *slogan* sugere

“melhores políticas para uma vida melhor” (OCDE, 2019), encontra justificativa em uma série de manobras exigidas para que se possa obter a qualificação pretendida, as quais materializam reformas legislativas e aprimoramento de políticas públicas em homenagem a *standards* orientados para a desburocratização e agilidade econômica, do que deriva, consequentemente, maiores chances de atração do capital internacional para o Brasil.

Ainda neste espectro, cabe avaliar por positivo o reconhecimento, a quem adentra o chamado “clube dos ricos”, de um selo de qualidade que transmite ao mundo uma sensação de confiança no respeito e na qualidade das instituições.

ONU

Com triste pesar, observa-se ainda incerto a passagem do multilateralismo pelo século XXI. Os obstáculos impostos à aventura supranacional indicam três focos sísmicos, com potencialidade letal: primeiramente, adverte a notória incapacidade de promover estabilidade monetária; em segundo lugar, os fracassos da prometida promoção da manutenção da paz e segurança internacionais; por fim, a difícil arte de gerar consenso senão no cumprimento, ao menos na aprovação de agendas globais.

Em relação ao controle das finanças globais, sabe-se bem que o impulso multilateral imprime, desde a sua origem, a pretensão de regulamentar, sem sequer conseguir identificar, o fluxo de capitais especulativos e naturalmente improdutivos, bem como revela-se muitas vezes inerte ante a evidência de manobras contábeis capazes de obscurecer dramáticas condições de insolvência.

Neste sentido, o mundo jamais conheceu organismo supranacional que fora comprovadamente eficiente. Se bem os acordos de Bretton Woods atribuíram a tarefa ao FMI e tangencialmente ao Banco Mundial, novas fórmulas – algumas de questionável legitimidade – designadas como G7, G8, G24 ou G20 versam em prosa inócua sobre o tema.

Por outro ângulo, sabemos que o multilateralismo confere, à manutenção da paz e segurança internacionais, aparelhamento mais complexo, eis que dotado de ferramentas de coercibilidade capazes de obrigar nações à conduta acorde com tempos pacíficos.

Ainda assim, a ameaça ou ruptura à paz são relativamente constantes, buscando justificativas diversas, ora aproveitando o esquecimento midiático ao qual são relegadas certas geografias, a exemplo do conflito no Sudão, ora submersas em elegante discurso diplomático, conflito na Síria, ou até mesmo repousando em áspera e por vezes infundada defesa do interesse nacional, hipótese levantada a partir do conflito no Iraque e de uma iminente disputa entre China e Japão pelo controle das Ilhas Senkaku.

Por último, projetar consenso em uma sociedade internacional composta por 193 Estados independentes e bastante diversificados exige a flexibilização de agendas, ora minimalistas, ou mesmo a formalização de acordos passíveis de descumprimento, o que talvez se explicaria apenas à luz da lição alemã que evoca a reserva do financeiramente possível ou razoável.

Nesta esteira, a substituição de agendas parcialmente descumpridas por outras mais complexas, sem que se preste atenção nas causas que levaram ao inadimplemento anterior, é a regra. Assim notamos a Agenda 2015 em prol dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e sua paralela ambiental designada Agenda 2021 darem lugar ao compromisso firmado para 2030 com foco nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), pois, ante a incapacidade de se fazer cumprir os acordos, vale ao menos a capacidade de se firmar acordos novos e mais abrangentes, sinalizando um suposto passo adiante no tratamento conferido aos problemas globais.

Identificadas as fragilidades acima, resta pendente algum movimento que permita a sobrevida do multilateralismo em geral, e da ONU em particular. Após 70 anos, em 2018, desde a criação, pela última, do documento mais importante para a promoção e o respeito aos direitos humanos, o impacto que a estrutura confere às problemáticas emergentes no curso das relações internacionais contemporâneas já não impressiona.

A chamada família da ONU está composta por seis órgãos, alguns Programas e Fundos, somados a um vasto conjunto de Agências Especializadas. Os Programas e Fundos operam em parceria com a Assembleia Geral, órgão soberano na estrutura, e com o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), enquanto as Agências Especializadas, responsáveis atuam e reportam-se apenas ao último (ONU (b), 2019).

Muito embora ao ECOSOC caiba, à luz da redação dada à Carta das Nações Unidas, a formulação de consultas e recomendações para as instâncias patrocinadoras do desenvolvimento, a tarefa prescinde de capacidade de coordenação que, a seu turno, demanda o mínimo aparelhamento³. Forçoso reconhecer, no entanto, os limites do órgão que não desfruta de mecanismos de coerção outrora conferidos àquele que atraiu a maior atenção de um mundo em guerra, qual seja o Conselho de Segurança.

Note-se que em todos os debates voltados para a reforma das Nações Unidas desde sua última revisão, em 1963⁴, percorrendo as frustradas linhas do Plano Raza- li, abandonado em 1997, e a amortecida composição do G4, em 2005, evidencia-se o propósito de reforma do Conselho de Segurança, para que novos membros, certamente legítimos, façam-se representar na arena que delibera sobre o peso da guerra.

Foi apenas no informe titulado “Por uma maior liberdade”, atribuído em 2005 a Kofi Annan, então Secretário Geral da ONU, que temas como desenvolvimento, segurança, direitos humanos foram aproximados à ideia de reforma da ONU.

Fato incontestado, seria de potencial interesse para a governança global o aparelhamento do Conselho Econômico e Social, conquanto instância atualmente responsável pela articulação do diálogo em favor das iniciativas de cooperação internacional, sendo que, aos formuladores da política externa brasileira, cientes das demandas que o século XXI encomenda, cabe, senão olvidar a conhecida pretensão de assumir assento no Conselho de Segurança da ONU, prospectar reforma igualmente atenta às oportunidades que adormecem silentes na escuridão do ECOSOC.

³ O artigo 63, inciso 2, da Carta de 1945, prevê que o ECOSOC “Poderá coordenar as atividades das entidades especializadas, por meio de consultas e recomendações às mesmas e de recomendações à Assembleia Geral e aos Membros das Nações Unidas”. Também ao ECOSOC é atribuído o diálogo entre as instâncias da ONU e a Sociedade Civil (NGOs), transparecendo a relevância do órgão pelo alcance local que deveria possuir, se o mesmo estivesse devidamente aparelhado (ONU.a., 2001, p. 170).

⁴ Segundo revela o Itamaraty, “Em 1963, um grande número de países africanos e asiáticos propôs a inclusão, na agenda da Assembleia Geral das Nações Unidas, do tema *Question of Equitable Representation on the Security Council and the Economic and Social Council*. Um acordo entre países africanos, asiáticos e latino-americanos permitiu que se apresentasse uma proposta de reforma pela qual o Conselho de Segurança seria expandido de modo que passasse a contar com dez membros não-permanentes. Os membros permanentes não viam com simpatia a reforma, defendendo que eventual expansão do Conselho fosse mais modesta. O peso do bloco afro-asiático na Assembleia permitiu que aprovassem a proposta de emenda à Carta: em 17 de dezembro de 1963, a Assembleia Geral aprovou a Resolução 1991 (XVIII), criando 4 novos assentos não-permanentes. A resolução teve 97 votos a favor (Taiwan), 11 contra (França e União Soviética) e 4 abstenções (Estados Unidos e Reino Unido).” (ONU (c), 2019).

POSFÁCIO

Por um Brasil saudável - Breves lições de uma crise global

Demasiadamente perigosa a tarefa de sugerir alianças quando desconhecemos, em sua exata dimensão, o impacto da pandemia da covid-19 no Brasil e no mundo.

Ante a emergência de uma crise global sem precedentes, é possível imaginar que certas fortalezas e fragilidades, conquanto vantagens competitivas e demandas outrora evidentes, podem resultar substituídas ou reposicionadas em novos tabuleiros, nos quais atuarão novos pares, em diálogos renovados.

A aventura científica nesta seara, no entanto, deve projetar-se além dos discursos e das decisões que emanam do desespero, buscando amparo em pragmatismo responsável, endossando tendências e diretrizes que não de resistir aos tortuosos tempos atuais.

Feita a ressalva, e assim evitando a armadilha dos cenários projetados nas semanas ou nos dias que sucedem o momento em que estas linhas são escritas, cabe ratificar a matriz proposta ao futuro da política externa brasileira em capítulo escrito antes da triste experiência que ora temos de vivenciar, por entendê-la todavia pertinente.

Algumas anotações, contudo, parecem oportunas, eis que materializam lições que não de balizar a sábia caneta do Itamaraty.

O valor das agendas globais

Já dissemos, noutra etapa da colaboração prestada a este estudo, que problemas estruturais reclamam solução igualmente magna, o que nos exige a capacidade de adentrar o sendero da cooperação internacional.

Em outras palavras, se é bem verdade que as enfermidades são capazes de desprezar fronteiras geográficas e impor caos espelhado apenas em ficções hollywoodianas, também o é que a união de forças é estratégia válida para que possamos enfrentar, com alguma chance de êxito, os dilemas de um futuro sombrio quando este se faz presente.

Sob este pano de fundo, cabe lembrar que, por resultado das conferências realizadas no âmbito da Organização das Nações Unidas no ano 2000, diversos

países consentiram em torno a uma agenda de objetivos com termo previsto para 2015, os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Superado o período em tela, os logros daquele esforço permitiram às nações creditar valor às agendas globais que, mesmo quando não são plenamente cumpridas, servem de estímulo para que a humanidade avance em determinado curso e ritmo.

Um passo adiante, as principais potências mundiais renovaram seus compromissos em cartilha agora válida até 2030, no marco dos então denominados Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), entre os quais a saúde vem contemplada em meta idealizada para “assegurar e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades”⁵.

Digno de nota, entre as formulações constantes deste novo movimento, fez-se constar a proposta de “Até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis”.

O impulso em destaque, quicá passível de crítica pela ambição, jamais o será pela ingenuidade, devendo orientar os atores em cena, como mínimo, para o diálogo e a cooperação.

O valor da ciência e da formação profissional

A continuidade é forçoso reconhecer, lamentavelmente, que a Organização Mundial de Saúde (OMS), ao final de janeiro de 2020, emitiu comunicado alertando que “o surto do novo coronavírus (2019-nCoV) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII)”⁶.

Vale recordar o leitor, contudo, que as Organizações Internacionais não possuem, com efeito, o poder de regulamentar seus países membros, apenas deixam-lhes, com pouquíssimas exceções, recomendações a serem seguidas ou rejeitadas.

A lenta resposta brasileira ao postulado do foro especializado, neste caso, ilustra o descaso de nossas lideranças em relação à razão científica, o que contribuiu, em alguma medida, para a proliferação da doença em território pátrio.

⁵ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis foram aprovados por 193 países reunidos no âmbito da Organização das Nações Unidas, compondo uma agenda global em favor de 17 metas que devem ser alcançadas até 2030 (cf. link oficial: nacoesunidas.org/pos2015/, consulta em 02/05/2020).

⁶ Cf. link www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812, consulta em 02/05/2020.

Agrava ainda mais a questão a escassez de profissionais médicos e enfermeiros devidamente habilitados para a realização de procedimentos de emergência em diversas regiões do Brasil, sendo coerente almejar a inclinação da nossa chancelaria, ainda que tardia, para a configuração de alianças que viabilizem o acesso a conhecimento capaz de reduzir o número de óbitos em decorrência da pandemia atual.

O valor do neutralismo

Finalmente, a crise atual ilumina mais um dilema para a política externa do Brasil. Ora, a evidente dependência da maioria dos países em relação aos insumos necessários para o enfrentamento da covid-19 resgata um debate há muito conhecido pelos economistas e que vem marcado pela lógica da substituição das importações.

Não se trata, aqui, de afagar o brado nacionalista que encontra suporte no medo ou na ignorância disfarçados de ideologia antiglobalista, mas de ponderar reflexão sobre o grau de autonomia que um país deve manter em relação a utensílios vitais para a sobrevivência de sua população.

Falamos, pois, de respiradores e ventiladores mecânicos, de testes de detecção viral, de medicamentos, máscaras e outros equipamentos de proteção individual, cuja produção tem sido sistematicamente desestimulada ante a facilidade com que um ou dois países provisionam, ou provisionavam, os demais.

Noutro espectro, o fluxo do comércio internacional também impõe obstáculos de ordem logística, conduzindo a novos limites para o acesso a tais insumos, ao menos quando as rotas utilizadas para a aquisição dos mesmos pressupõem a benevolência de players paralelos que, igualmente deficitários, optam por satisfazer, prioritariamente, as suas próprias necessidades.

Fato incontestável, o Brasil enfrenta, frise-se inabilmente, a contraposição de duas orientações hostis, qual seja a chamada “diplomacia das máscaras de Pequim” *versus* a política “America First de Washington”, ambas pouco comprometidas com os nossos interesses tropicais.

Pois bem, imerso neste jogo em que a força bruta não observa ou sucumbe ao poder suave, nos permitimos reafirmar a urgência do diálogo e das alianças pragmáticas pautadas em neutralismo positivo, algo tão útil no Brasil de ontem, como no de amanhã.

Referências bibliográficas

ABC - Agência Brasileira de Cooperação. Cooperação Brasil-PALOP. Consultado em 2019. Disponível em: www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Palop.

ABDENUR, R. 2009. Brasil: três relacionamentos estratégicos - China, Alemanha e EUA. In PEREIRA, Antonio Carlos, et al. *A política externa do Brasil - presente e futuro*. Brasília: Democratas.

BANCO MUNDIAL. *Global Economic Prospects. June 2019*. Em: www.worldbank.org/pt/publication/global-economic-prospects.

BEETHAM, David. *Democracy and human rights*. Reino Unido: Polity Press, 1999.

BILBENY, Norbert. *Democracia para la diversidad*. Barcelona: Ariel, 1999.

DAHL, Robert A. *La poliarquía*. Madri: Tecnos, 1997.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Madri: Alianza, 2001. FONSECA, Jr., G. El interés y la regla - multilateralismo y Naciones Unidas. IUDC-UCM: Madrid, 2010.

LANDAU, Georges. Reflexões que orientaram ciclo de videoconferências proferidas aos alunos da Meiji University (Tóquio) e da FAAP (São Paulo), 2010.

MCKINSEY & CO. *Reimagining Japan: the quest for a future that works*. San Francisco: VIZ Media LLC, 2011.

MDIC - Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil. *Estatísticas de comércio exterior*. Em: www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior.

MOUNK, Y. *O povo contra a democracia - por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. Cia das Letras: São Paulo, 2019.

MRE (a) - Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Relações bilaterais com a República Popular da China. Em: www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4926&Itemid=478&cod_pais=CHN&tipo=-ficha_pais&lang=pt-BR.

MRE (b) - Ministério das Relações Exteriores do Brasil. *Acordo de associação Mercosul União Europeia*. Em: www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf.

NYE, Joseph S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. São Paulo: Gente, 2009.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Em: www.oecd.org.

ONU (a) - Organização das Nações Unidas. *Global governance and the United Nations System*. New York: United Nations University Press, 2001.

ONU (b) - Organização das Nações Unidas. *Agências especializadas, fundos e programas*. Em: nacoesunidas.org/organismos/.

ONU (c) - Organização das Nações Unidas. *O Brasil e a reforma*. Em: csnu.itamaraty.gov.br/o-brasil-e-a-reforma.

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte. Em: www.nato.int/nato-welcome/index.html.

SENADO NOTÍCIAS. CPLP ajuda na projeção internacional do Brasil, afirma diplomata. Em: www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/22/cplp-ajuda-na-projecao-internacional-do-brasil-afirma-diplomata.

UNCTAD. World Investment Report. Em: unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf.

XINHUA NEWS AGENCY. 2015. China unveils action plan on Belt and Road Initiative. The State Council of the People's Republic of China. Em: english.www.gov.cn/news/top_news/2015/03/28/content_281475079055789.htm.

Capítulo 9

DESAFIOS DA SAÚDE NO BRASIL¹

Januario Montone

¹ Maio de 2020.

Introdução

A saúde já era uma preocupação recorrente dos brasileiros antes da pandemia da covid-19 que nos atingiu, e ao mundo, em 2020, aparecendo com destaque em todas as pesquisas. Além da tragédia direta que ceifa milhares de vidas², a pandemia nos confronta com as enormes fragilidades do nosso sistema de saúde e a inaceitável desigualdade existente em todos os sentidos, seja em relação à periferia dos grandes centros, seja entre regiões de um mesmo estado, seja entre as regiões brasileiras, seja entre a minoria dos brasileiros com dupla cobertura de assistência à saúde e a maioria que tem exclusivamente a cobertura do SUS – Sistema Único de Saúde.

A pandemia escancarou a enorme diferença entre a rede pública e rede privada de saúde ao transformar a contagem de leitos de UTI (Unidades de Terapia Intensiva) e de ventiladores mecânicos num assunto de rodas de família. No início da pandemia, a rede pública dispunha de 14.876 leitos de UTI para atender os 163 milhões de brasileiros com cobertura apenas do SUS, ou seja, 0,91 leitos UTI/10 mil habitantes quando a recomendação da Organização Mundial da Saúde é de, no mínimo 1,0 leito/10 mil habitantes. Já a rede privada contava com 15.898 leitos de UTI para atender seus 47 milhões de usuários, ou seja, 3,38 leitos/10 mil usuários. Sem falar em diferenças regionais. No Amapá eram 0,15 leitos/10 mil habitantes no SUS contra 5,23 leitos/10 mil usuários na rede privada.

O desfinanciamento progressivo do SUS responde por grande parte dessa desigualdade. O setor de Saúde Suplementar contou com R\$ 4.538,55/per capita para atender seus usuários em 2019, enquanto o SUS pôde dispor de R\$ 1.397,61/per capita para atender todos os brasileiros, pois quem tem plano de saúde continua tendo direito ao SUS e para aquelas ações de saúde que ninguém via antes da pandemia, a vigilância em saúde (epidemiológica, sanitária e ambiental).

Porém, o modelo de governança e de gestão tem parcela expressiva de responsabilidade nesse desastre que, no entanto, está salvando os brasileiros de uma

² Quando este artigo estava sendo finalizado, o Brasil registrava 1.110.318 casos e 51.381 mortes (22/06/2020, 19:32 hs), www.dadostransparentes.com.br, acesso em 22/06/2020, às 21:25 hs.

carnificina ainda maior. É o SUS que está dando enfrentamento à covid-19 porque é ele quem define as políticas públicas de enfrentamento e coordena, ou deveria, a integração das ações federais, estaduais e municipais. É a rede pública que está recebendo a maioria das pessoas contagiadas pela covid-19 e cuidando delas.

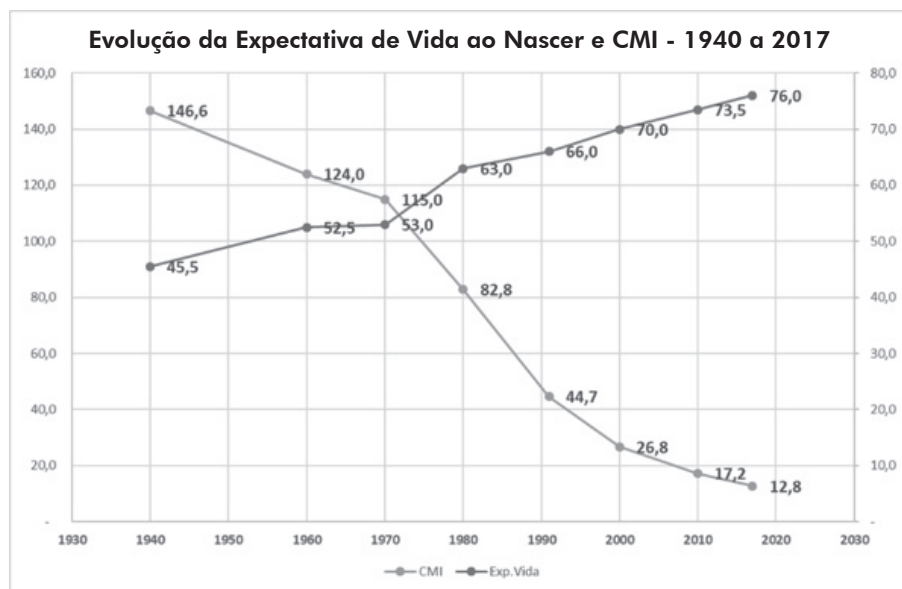
Este artigo está sendo produzido ainda na fase crescente da epidemia, portanto não vai especular sobre o resultado final desse processo, exceto para reforçar que, na ausência de uma vacina segura e viável e de tratamentos de eficácia reconhecida, teremos que conviver com o coronavírus e que, mesmo que ele seja superado, é certeza que outras epidemias virão e teremos que estar mais preparados para elas.

Vamos procurar alinhar uma imagem do sistema de saúde brasileiro para apontar seus principais desafios.

Sistema Nacional de Saúde

O nosso Sistema Nacional de Saúde é o SUS – Sistema Único de Saúde –, que muitas vezes é visto como se fosse apenas um sistema de assistência médico-hospitalar como era o Inamps (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social). O SUS regula todas as atividades de saúde no Brasil, sejam públicas ou privadas, sejam de produção, comercialização ou prestação de serviços, públicas e privadas, incluindo pesquisa e ensino, além de exercer a vigilância em saúde (sanitária, epidemiológica e ambiental).

Também é preciso ter clareza de que o nosso Sistema Único de Saúde é um sucesso. É reconhecido pela OMS como o maior sistema universal de saúde do mundo. Nenhum país com mais de 200 milhões de habitantes tem um sistema universal e, apesar de todas as dificuldades, o resultado é muito positivo e pode ser observado pelo aumento expressivo da expectativa de vida ao nascer e pela drástica redução da mortalidade infantil a partir da implantação do SUS em 1990, e suas políticas públicas de fortalecimento da Atenção Primária em saúde.



Entre 1990 e 2017 nossa expectativa de vida ao nascer cresceu 10 anos, de 66 para 76 anos. A da OCDE é de 80,5 anos³. A taxa de mortalidade infantil caiu de inacreditáveis 44,7 (óbitos de menos de 1 ano a cada 1.000 nascidos vivos) para 12,8, ainda muito alta se comparada aos 3,8 da OCDE, mas, ainda assim, um resultado muito significativo.

É importante resgatar que a construção do SUS foi extremamente difícil. Até sua criação na Constituição de 1988, nosso sistema de saúde pública era:

- Contributivo para patrões e empregados, e operado em conjunto com a previdência social e cofinanciado pela União.
- Só os trabalhadores com carteira assinada e seus dependentes tinham direito do Inamps.
- Centralizado na União, com o Inamps gerenciando todo o aparato de assistência à saúde próprio e contratado/conveniado.
- O comando era do Ministério da Previdência, ficando o Ministério da Saúde com ações de saúde coletiva, como as vacinações e combate às endemias (dengue e outras).

³ Fontes: IBGE, OCDE (2013)

- A maior parte dos serviços era entregue por provedores privados contratados (privados com fins lucrativos) ou conveniados (privados sem fins lucrativos).
- A regulação do setor privado era extremamente deficiente e inexistente em alguns aspectos, como nos planos de saúde, que ganham força a partir dos anos 1960/70.

Internações do Inamps - 1978

Hospitais	Internações Urbanas	% / Total
Próprios	190.010	3%
Contratados	4.888.800	85%
Conveniados	670.401	12%
Total	5.749.211	100%

Fonte: Aguiar, RAP/1979

A Constituição de 1988 definiu em seu Artigo 196, como cláusula pétrea:

“Art. 196. A saúde é 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”.

Para implementar essa diretiva, foi criado o SUS – Sistema Único de Saúde⁴, com a seguinte modelagem:

- Financiado pela União, estados, distrito federal e municípios.
- Universal, integral e não contributivo.
- Gerido pelas três esferas de governo⁵, com a execução dos serviços descentralizada para estados e municípios.
- Os hospitais e outros equipamentos federais foram transferidos para estados e municípios.
- O comando do sistema ficou com o Ministério da Saúde, num modelo de gestão compartilhada com estados e municípios por meio dos Conselhos de secretários estaduais e municipais de saúde.

⁴ Lei nº 8.080/1990 – Lei Orgânica da Saúde.

⁵ A Constituição elevou os municípios a “esfera de governo”.

- A maior parte dos serviços continuou a ser entregue por provedores privados contratados (privados com fins lucrativos) ou conveniados (privados sem fins lucrativos).
- A atuação do setor privado foi reconhecida, mas foi exigida sua regulamentação.

Internações no SUS - 2010

Hospitais	Internações Urbanas	% / Total
Públicos	5.406.777	48%
Privados SUS	5.944.077	52%
Total	11.350.854	100%

Fonte: A Saúde do Brasil em 2030 - Fiocruz, 2013

Ou seja, um sistema que já atendia mal a, talvez, 50% dos brasileiros ligados ao mercado formal de trabalho por meio de uma estrutura totalmente centralizada, teve sua clientela expandida para toda a população brasileira, sua gestão pulverizada e seu financiamento federal congelado aguardando os aportes estaduais e municipais.

O SUS teve que construir um modelo e governança capaz de dar conta dessa obrigatoriedade de integração entre entes da federação autônomos e independentes entre si.

Faixa Populacional	N.	Acumulado	%/Total	População	%/Tot	Pop. Acum.	% Acum.
> 5 milhões	2	2	0,04%	18.970.926	9,0%	18.970.926	9,0%
2 a 5 milhões	5	7	0,13%	13.251.790	6,3%	32.222.716	15,3%
1 a 2 milhões	10	17	0,31%	13.860.387	6,6%	46.083.103	21,9%
500 mil a 1 milhão	31	48	0,86%	20.429.467	9,7%	66.512.570	31,7%
300 a 500 mil	43	91	1,63%	16.245.691	7,7%	82.758.261	39,4%
200 a 300 mil	63	154	2,76%	15.322.386	7,3%	98.080.647	46,7%
100 a 200 mil	170	324	5,82%	22.620.258	10,8%	120.700.905	57,4%
50 a 100 mil	349	673	12,08%	23.947.839	11,4%	144.648.744	68,8%
30 a 50 mil	496	1.169	20,99%	18.811.407	9,0%	163.460.151	77,8%
20 a 30 mil	604	1.773	31,83%	14.702.719	7,0%	178.162.870	84,8%
10 a 20 mil	1.345	3.118	55,98%	19.230.768	9,2%	197.393.638	93,9%
5 a 10 mil	1.199	4.317	77,50%	8.543.409	4,1%	205.937.047	98,0%
< 5 mil	1.253	5.570	100,00%	4.210.078	2,0%	210.147.125	100,0%
Total	5.570	5.570		210.147.125	100,00%		

Fonte: IBGE/julho de 2019.

O Brasil tem 5.570 municípios, 1.253 deles com menos de 5 mil habitantes, mas 57,4% da população brasileira vive nos 324 municípios com mais de 100 mil habitantes. Todos os 5.570 Secretários Municipais de Saúde são gestores do SUS, assim como os 27 Secretários Estaduais, o do distrito federal e o Ministério da Saúde.

O modelo de financiamento tripartite também teve que ser construído, pois estados e municípios tinham investimentos eletivos em saúde, sem obrigatoriedade, e passaram a ser corresponsáveis pelo SUS. Ao longo do tempo, a União foi reduzindo sua participação proporcional e hoje financia menos de 43% dos gastos anuais do SUS⁶.

2019 - Gastos Nacionais SUS

Esfera	R\$ Bilhões	%
União	R\$ 126,30	43%
Estados (DF)	R\$ 75,87	26%
Municípios	R\$ 91,53	31%
Total	R\$ 293,70	100%

Desde a Emenda Constitucional 29/2000 existe a vinculação obrigatória de recursos para a saúde. Estados têm que investir no mínimo 12% de sua receita corrente líquida e os municípios, 15%, assim como a União, embora neste caso parte seja em emendas parlamentares.

Essa vinculação foi fundamental para se ampliar a participação de estados e municípios no financiamento, mas esse aumento foi compensado pelo verdadeiro congelamento dos repasses da União.

Em 2019, o orçamento nacional do SUS foi de R\$ 293,7 bilhões, sendo que 57% vieram dos estados e municípios. A União permanece como o maior financiador do sistema porque concentra o maior valor unificado. As perdas e sobreposições são sistêmicas.

⁶ Sem considerar os gastos tributários (renúncias fiscais) que, na saúde, estão num patamar de R\$ 40 bilhões/ano, sendo 40% deles relativo a despesas médico-hospitalares de pessoas físicas e jurídicas.

É o financiamento que demonstra o abismo entre o subsistema de assistência médico-hospitalar público do privado, os planos de saúde. Em 2019, a receita das Operadoras de Planos Privados de Assistência à Saúde foi de R\$ 213,46 bilhões de reais, apenas R\$ 80 bilhões a menos que o orçamento de todo o SUS, para atender 22% da população apenas na assistência médico-hospitalar. O quadro a seguir dá uma dimensão da desigualdade de operação entre eles.

2019 - Recursos Per Capita

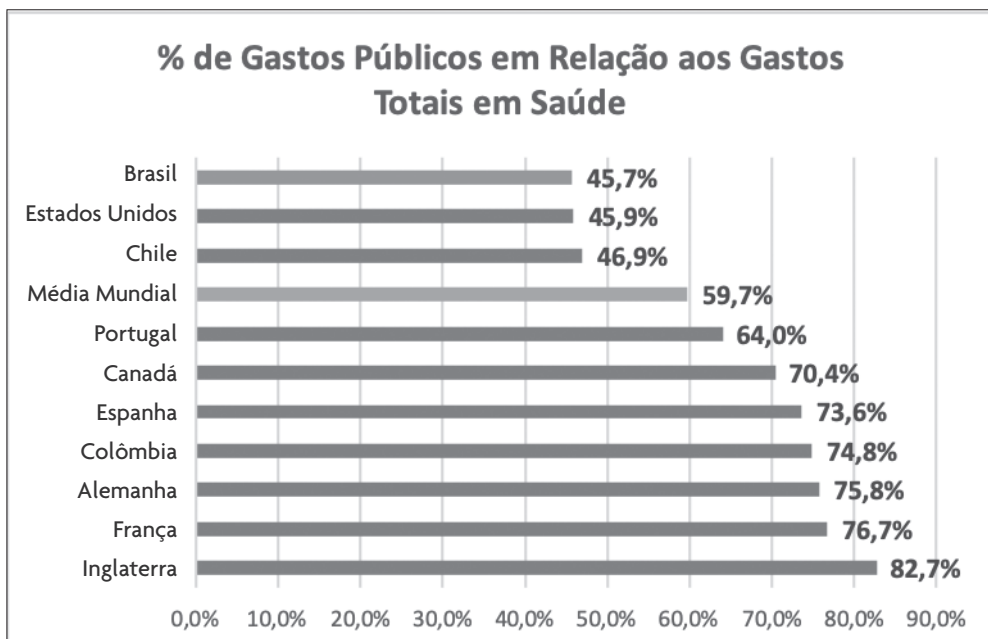
Sistema	Cobertura Única	Cobertura Dupla
SUS	R\$ 1.397,61/ano	R\$ 1.397,61/ano
S.Supl.		R\$ 4.538,55/ano
Total	R\$ 1.397,61/ano	R\$ 5.936,16/ano
% População	78%	22%

Fonte: SIOPS/MS; ANS

O Setor de Saúde Suplementar dispõe de 3,25 vezes o per capita do SUS para atender seus usuários. Entende-se aqui a razão da imensa diferença de disponibilidade de leitos de UTI já comentada.

É importante ressaltar que esses recursos públicos também financiam as ações regulatórias e de saúde coletiva, como a vacinação (gripe e sarampo, por exemplo) e o combate a endemias (dengue, zika e malária, por exemplo), operado por duas agências reguladoras, a Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária –, e a ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar –, além de uma agência executiva, a FNS – Fundação Nacional de Saúde.

A disfuncionalidade do nosso modelo fica mais evidente quando comparamos nossos gastos públicos em saúde com outros países, em especial os que possuem sistemas universais.



Fonte: Banco Mundial (2011)/Anahp.

Mesmo com nosso sistema público sendo universal, os gastos públicos são apenas 45,7% do total de gastos. Na Inglaterra, ultrapassam os 80%. Estamos no mesmo patamar dos Estados Unidos, cujo sistema é majoritariamente privado.

A evidente superioridade estrutural do setor privado não significa que esteja livre de problemas, pelo contrário.

Aqui também se deve ter claro que o setor privado é muito amplo, indo da indústria (farmacêutica, de equipamentos etc.) aos provedores de serviços de saúde (hospitais, laboratórios, clínicas etc.), comércio (distribuidoras e farmácias) e prestadores de serviços auxiliares (*softwares*, manutenção, alimentação etc.).

No SUS temos a **participação complementar** quando o setor privado é contratado para suprir a falta de estrutura própria do sistema. Um exemplo são as hemodiálises: 95% delas são realizadas em clínicas privadas contratadas pelo SUS. Também são privados a maioria dos leitos do SUS. Em 2019 o Brasil contava com 260.651 leitos privados (em hospitais privados com e sem fins lucrativos) e

149.530 leitos públicos⁷ e o SUS dispunha de 348.311 leitos⁸, ou seja, 57% deles são providos pelo setor privado.

O sistema de saúde brasileiro tem outra característica única que é a convivência com um setor privado muito forte como organizador de redes de assistência, os planos privados de assistência à saúde, que fornecem uma cobertura adicional a 47 milhões de brasileiros⁹. A maioria dos usuários de planos de saúde são beneficiários de planos coletivos empresariais (67%), que sofrem os efeitos da crise econômica. Além de perder mais de 3 milhões de usuários desde 2016 há um forte movimento de rotatividade das empresas em busca de planos com menores custos, favorecendo modelos de planos com acesso administrado, mais restritos quanto aos critérios de utilização e rede assistenciais, muitas vezes próprias e pressionando fortemente a cadeia produtiva, em especial quanto aos serviços hospitalares.

A regulamentação dos planos de saúde, efetivada a partir de 1998, passou a exigir a oferta de uma cobertura assistencial muito próxima da integral, permitindo apenas o gerenciamento de carências e excluindo só procedimentos de ponta, como transplantes. O setor é fortemente regulado pela Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS nos seus aspectos econômicos financeiros e nos assistenciais. Porém, diferentemente do SUS, cujo modelo de acesso, por lei, é hierarquizado e descentralizado, tendo a atenção primária e a urgência e emergência como portas de entrada, nos planos de saúde o acesso é definido em contrato e é livre na maioria do mercado, com exceção exatamente dos planos administrados.

Isso significa que no SUS e nos planos administrados o acesso a um atendimento especializado, um cardiologista por exemplo, se dá por encaminhamento de um médico da atenção primária, que deve ser consultado primeiro. Nos demais planos, o usuário busca o especialista que acredita precisar na lista de profissionais credenciados.

Esse modelo auto-referido, além de menor efetividade quanto aos desfechos em saúde, é insustentável economicamente, pois eleva a taxa de

⁷ Cenário dos Hospitais do Brasil – 2019, FBH/CNSaúde – total de leitos menos os de observação.

⁸ CNES – total de leitos menos os de observação.

⁹ Esse valor é uma aproximação, pois uma pessoa pode ser beneficiária de mais de um plano de saúde.

utilização dos serviços a níveis muito além do administrável e do tecnicamente recomendado.

Em resumo, podemos destacar no cenário atual da saúde pública que:

- O SUS tem o melhor modelo assistencial estruturado a partir da atenção primária e em ações de promoção e prevenção à saúde.
- A entrega do SUS tem ilhas de excelência, mas a entrega média é deficiente.
- A maioria das ilhas de excelência não opera nas regras gerais da administração pública.
- A entrega média é melhor nos equipamentos e serviços administrados por organizações sociais.
- Baixa efetividade (na garantia de acesso, tratamento e recuperação).
- Exclusão/inclusão de tecnologia a partir dos limites financeiros.
- Baixo nível de informatização.
- Baixo nível de integração interfederativo.
- Baixo nível de integração com a Saúde Suplementar e o setor privado.
- Desfinanciamento federal e esgotamento da capacidade de investimento de estados e, principalmente, dos municípios.
- Crescimento da regulação externa (judicialização).

Já na Saúde Suplementar destacamos que:

- Apresenta um modelo assistencial insustentável a médio e longo prazo baseado em medicina curativa, de iniciativa do usuário.
- A entrega média da saúde suplementar é de boa qualidade e o setor também conta com ilhas de excelência.
- A taxa de utilização do setor é muitas vezes superior à do SUS e à recomendada tecnicamente.
- Regulação com foco na redução de custos do setor.
- Alto nível de informatização.
- Baixo nível de integração com o SUS.
- Ausência de políticas de indução ao crescimento e sustentabilidade do mercado.
- Crescimento da regulação externa (judicialização).

O cenário brevemente descrito aqui é o que tem motivado parcela importante dos atores setoriais a debater uma maior integração dos setores público e privado na área da saúde, buscando superar os obstáculos ao diálogo a partir de um entendimento de que o isolamento e a fragmentação atual comprometem a sustentabilidade de todo o sistema.

Determinantes Sociais em Saúde

A pandemia da covid-19 também nos relembra que a saúde da população não está ligada apenas e exclusivamente às ações e serviços de saúde, mas a tudo que define a qualidade de vida, os chamados Determinantes Sociais da Saúde que a OMS define como os fatores que impactam a saúde e o bem-estar: as circunstâncias em que nascemos, crescemos, vivemos, trabalhamos e envelhecemos. Elas incluem:

- O rendimento e a distribuição do rendimento.
- O início da vida.
- A educação.
- A habitação.
- A segurança alimentar.
- O emprego e as condições de trabalho.
- A rede social.
- A inclusão e a exclusão social.
- Os serviços de saúde.

O desenvolvimento econômico é uma das chaves para esses determinantes sociais. Isoladamente não garante um desfecho positivo para a saúde da população, mas é a base sobre o qual ela se assenta.

Como enfrentar uma pandemia com armas tão limitadas como o isolamento social e a higienização das mãos numa população de desempregados, trabalhadores informais, moradores em favelas e saneamento básico inexistente inclusive em grandes centros urbanos?

Entre nós, além de toda a desigualdade social e econômica, a ausência de políticas públicas capazes de estruturar um complexo industrial da saúde nos deixou em quase completa dependência externa, simbolizada pela busca frenética de ventiladores mecânicos no exterior ou de componentes para aumentar a produção local.

A Integração Colaborativa Público-Privada

A construção do nosso sistema de saúde teve sua primeira grande onda com a aprovação do SUS na Constituição de 1988. Pouco mais de dez anos depois teve sua segunda onda formada pela regulamentação do setor de Saúde Suplementar, pela instituição das parcerias com Organizações Sociais e a vinculação de recursos orçamentários, com a Emenda Constitucional 29. Creio que estamos nos preparando para uma terceira onda, que seria a integração colaborativa dos setores público e privado na assistência médico-hospitalar.

Hoje é impensável uma mudança significativa no SUS nas questões centrais de sua universalidade, integralidade e na definição da saúde como um direito dos brasileiros. Também não vejo como imaginar o fim dos planos de saúde que nas capitais já são parte da vida de 40% da população.

A definição de políticas públicas, a gestão do sistema, sua fiscalização e as ações de vigilância em saúde (sanitária, epidemiológica e ambiental) são privativas e específicas do Estado, do poder público. Porém, no provimento de assistência médico-hospitalar, há um enorme caminho de aproximação e compartilhamento, estratégico e operacional.

A construção da Integração Colaborativa tem que ser liderada pelo nível central, o Ministério da Saúde, e ter como premissas a manutenção da cláusula pétreia da Constituição da saúde como direito dos brasileiros e dever do Estado, e da ampla cobertura assistencial como base da Saúde Suplementar. Sua agenda de discussão poderia ser:

- Construir o consenso de que **o SUS é público**, não estatal, e que **o setor privado, a saúde suplementar inclusive, é parte essencial do sistema de saúde.**
- **Rever** a regulamentação setorial ajustando-a a essa premissa.
- Definir políticas públicas que incentivem a **aproximação** estratégica e operacional do SUS e da Saúde Suplementar.
- Novo modelo de **financiamento** do Sistema Nacional de Saúde.
- Novo modelo de **pagamento** de serviços de saúde.
- Papel do **gestor público**:
 - ✓ Ampliação do papel de gestor da assistência à saúde.
 - ✓ Redução do papel de prestador de serviços.
 - ✓ Revisão do modelo de gestão e de governança.
- **Incentivar e regular** o crescimento da prestação de serviços por parceiros (parcerias público-privadas, organizações sociais, fundações estatais e outros) e prestadores privados.
- **Reforçar o setor privado** independentemente do SUS:
 - ✓ Expansão do setor.
 - ✓ Modelo curativo x modelo preventivo.
 - ✓ Assistência Farmacêutica (inclusão).
- Esforço conjunto para intensificar o uso de tecnologia da informação (TI), com destaque para **Protocolo Clínico Unificado** e a **Telemedicina**.
- **Racionalização** dos recursos.
 - ✓ Incentivo à **inovação**.
- Enfrentamento coordenado dos impactos do **envelhecimento** da população.
- Expandir e modernizar o aparato de **vigilância em saúde (epidemiológica, sanitária e ambiental)**.
- Planejar a implementação do complexo industrial da saúde.

Conclusão

O cenário pré-pandemia já não indicava grandes possibilidades para esse cenário de integração ou, no mínimo, de redução da desigualdade entre os dois subsistemas de assistência à saúde e das desigualdades regionais.

O que se desenhava era um subfinanciamento cada vez mais agudo, até em função do teto de gastos e a provável desvinculação de recursos para saúde e educação, ou sua unificação, com perda para ambos. O avanço seria na ampliação da participação do setor privado e na informatização do SUS.

A saúde suplementar poderia ser contemplada com uma forte redução do arcabouço regulatório, em especial quanto à cobertura assistencial obrigatória, na linha de desregulamentação da economia.

A pandemia colocou o SUS em evidência e alavancou “o SUS que ninguém via”, o da vigilância epidemiológica, parte da vigilância em saúde. Também colocou em evidência as desigualdades que discutimos aqui superficialmente, porém o pós-pandemia nos trará o agravamento da crise econômica, da qual não chegamos a sair, e uma profunda crise na saúde, que ficou para trás no período da pandemia pela suspensão quase total dos atendimentos não relacionados à covid-19 e a consequente crise dos hospitais privados, em especial os de pequeno e médio porte, que são a maioria.

O modelo de governança do SUS exige uma forte liderança estratégica do Ministério da Saúde na definição de políticas públicas estruturantes e na construção dos consensos possíveis que permitam sua implementação. O cenário, infelizmente, não parece dos mais promissores.



Presidente Alfredo Cotait Neto Coordenador Nacional de Formação Política Raimundo Colombo Coordenador Nacional de Relações Institucionais Vilmar Rocha Secretária Ivani Boscolo Diretor Superintendente João Francisco Aprá	<i>Conselho Consultivo</i> Presidente Guilherme Afif Domingos Conselheiros Alda Marco Antonio André de Paula Antonio Anastasia Cláudio Lembo Georgiano Neto Otto Alencar Ricardo Patah	<i>Conselho Superior de Orientação</i> Presidente Gilberto Kassab Conselheiros Belivaldo Chagas Carlos Massa Ratinho Junior Diego Andrade Domingos Aguiar Neto Guilherme Campos Letícia Boll Vargas Omar Aziz Robinson Faria Samuel Hanan
---	--	---

Entender quais são os desafios do nosso tempo é fundamental para tentar superá-los. A Fundação Espaço Democrático reuniu nove competentes especialistas para responderem algumas das questões mais importantes da era em que vivemos.

- Quais são os macroproblemas que inviabilizam o desenvolvimento nacional?
- Com a estrutura produtiva e a política econômica que temos, podemos esperar uma reação da economia brasileira nesta década?
- Até que ponto a solidez das nossas instituições políticas é capaz de garantir a normalidade democrática?
- Nosso sistema político, sempre alvo de muitas críticas, é tão deficiente assim?
- A representação está em crise: quais são os novos mecanismos de participação política e o que esperar deles?
- O Brasil está preparado para conviver com as grandes questões relacionadas ao boom tecnológico?
- O que é real e o que é mero sensacionalismo nas análises sobre nossa segurança pública e o perigo que corremos nas ruas?
- Quais são as alternativas mais adequadas para se estabelecer uma política externa vantajosa para o nosso País?
- O novo coronavírus: quais as virtudes e defeitos do nosso sistema de saúde?

ESPAÇO DEMOCRÁTICO

www.espacodemocratico.org.br

 EspacoDemocraticoPSD
 @espdemocratico

ISBN: 978-65-991738-0-6

