

5

Presidência da República
Secretaria de Assuntos Estratégicos

O GOVERNO LULA segundo seus ministros

Samuel Pinheiro Guimarães • Miguel Jorge

Luiz Dulci • Luís Inácio Adams

Nelson Jobim • Carlos Lupi

Brasília
2010

O GOVERNO LULA

SEGUNDO SEUS MINISTROS

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES

MIGUEL JORGE

LUIZ DULCI

LUÍS INÁCIO ADAMS

NELSON JOBIM

CARLOS LUPI



VOLUME 5

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
MINISTRO SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES

Presidência da República
Secretaria de Assuntos Estratégicos
Esplanada dos Ministérios, Bl. O – 7º, 8º e 9º andares
70052-900 Brasília, DF
Telefone: (61) 3411.4617
Site: www.sae.gov.br

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

O GOVERNO LULA

SEGUNDO SEUS MINISTROS

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES
MIGUEL JORGE
LUIZ DULCI
LUÍS INÁCIO ADAMS
NELSON JOBIM
CARLOS LUPI

PALESTRAS PROFERIDAS ENTRE
21/10/2010 E 21/12/2010



VOLUME 5
BRASÍLIA, 2010

Governo Federal
Presidência da República
Secretaria de Assuntos Estratégicos
Bloco O – 7º, 8º e 9º andares
CEP: 70052-900 Brasília, DF
<http://www.sae.gov.br>

Coordenação Editorial
Walter Sotomayor

Projeto Gráfico e Diagramação
Rafael W. Braga
Bruno Schürmann

Produção Editorial
Adrienne Moura
Gabriela Campos
Juçara Santiago Pedreira
Karen Camargo Crippa
Luis Violin
Maria Cecília Costa Perez
Raul Oliveira
Sarah Pontes

Fotografia da capa
Juan Pratginestós – Secom/PR

FICHA CATALOGRÁFICA

C568

Brasil. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos.

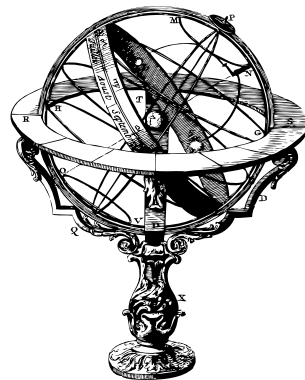
O governo Lula segundo seus ministros. volume 5 Brasília:
Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE,
2010.

220 p.

1. Políticas Públicas 2. Assuntos Estratégicos 3. Desenvolvimento,
Indústria e Comércio Exterior 4. Secretaria-Geral 5. Advocacia-Geral da
União 6. Defesa 7. Trabalho e Emprego – Brasil.
I Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos.

SUMÁRIO

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES <i>Assuntos Estratégicos</i>	7
MIGUEL JORGE <i>Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior</i>	39
LUIZ DULCI <i>Secretaria Geral</i>	79
LUÍS INÁCIO ADAMS <i>Advocacia-Geral da União</i>	115
NELSON JOBIM <i>Defesa</i>	149
CARLOS LUPI <i>Trabalho e Emprego</i>	193



PALESTRA DO MINISTRO

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES

ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

PALESTRA PROFERIDA EM 21/10/2010



- 1939 *Filho de Gabriel Pinheiro Guimarães e Maria (Armanda) Santos Castro, nasce em 30 de outubro*
- 1963 *Faculdade Nacional de Direito, Universidade do Brasil/RJ, Bacharel em Direito*
- 1963 *Curso de Preparação a Carreira de Diplomata, Instituto Rio Branco*
- 1963 *Terceiro Secretário*
- 1963 *Divisão de Cooperação Econômica e Técnica de Itamaraty, assistente*
- 1964 *Assessoria de Cooperação Internacional da Sudene, Diretor*
- 1965 *IBC, curso de Economia Cafeeira*
- 1966 *Divisão de Política Comercial do Itamaraty, assistente*
- 1967 *GATT, curso de Comércio Internacional*
- 1967 *Serviço Técnico de Análise e Planejamento do Itamaraty, Chefe*
- 1967 *Segundo Secretário, por merecimento*
- 1967 *Secretaria-Geral Adjunta para o Planejamento Político do Itamaraty, assistente*
- 1968 *Consulado do Brasil em Boston, Cônsul*
- 1969 *Boston University, Mestre em Economia*
- 1970 *Embaixada em Washington, Segundo Secretário*
- 1972 *Serete S.A Engenharia, Economista*
- 1972 *Revista "Visão", Redator*

- 1972 *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Diretor-Adjunto*
- 1974 *Divisão do Pessoal do Itamaraty, assistente*
- 1975 *Gabinete do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Assessor*
- 1975 *Primeiro Secretário, por merecimento*
- 1977 *Universidade de Brasília (UnB), Professor de Comércio Internacional*
- 1978 *Instituto Rio Branco, Professor de Microeconomia*
- 1978 *Conselheiro, por merecimento*
- 1979 *Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), Vice-Presidente*
- 1982 *Missão do Brasil junto às Nações Unidas, Conselheiro*
- 1983 *CAE-Instituto Rio Branco, "O Impacto das Imagens dos Países nas Relações Internacionais"*
- 1985 *Comissão Nacional para a ALADI, Secretário-Executivo*
- 1985 *Divisão Econômica para a América Latina do Itamaraty, Chefe*
- 1986 *Ministro de Segunda Classe, por merecimento*
- 1988 *Comissão Nacional para a ALADI, Presidente*
- 1988 *Departamento Econômico do Itamaraty, Chefe*
- 1990 *Embaixada do Brasil em Paris, Ministro-Conselheiro*
- 1994 *Ministro de Primeira Classe (Embaixador)*
- 1994 *Ordem do Mérito Aeronáutico, Grande Oficial*
- 1995 *Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Itamaraty, Diretor*

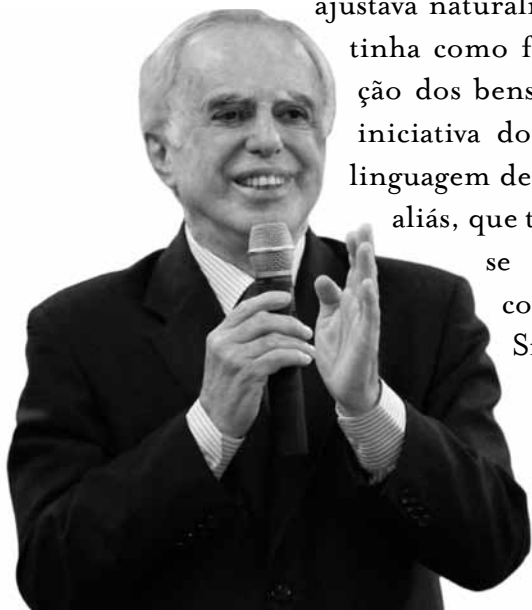
- 1996 *Escola de Políticas Públicas e Governo/UFRJ, em Brasília, Coordenador*
- 1997 *Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Professor do Curso de Mestrado em Direito*
- 1999 *Quinhentos Anos de Periferia, Contraponto Editora*
- 1999 *Fundação Getúlio Vargas/BSB, Coordenador da Pós-Graduação em Comércio Exterior e Câmbio*
- 2001 *Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Itamaraty, exonerado do cargo de Diretor*
- 2003 *Secretário-Geral das Relações Exteriores*
- 2003 *Ordem do Mérito da Defesa, Grande Oficial*
- 2003 *UniBrasil, Patrono do Centro Acadêmico Samuel Pinheiro Guimarães*
- 2005 *Ordem de Rio Branco, Grã-Cruz*
- 2006 *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes, Contraponto Editora*
- 2007 *União Brasileira de Escritores, Intelectual do Ano de 2006 (Trophéu Juca Pato)*
- 2008 *Ordem do Mérito Naval, Grande Oficial*
- 2009 *Faculdades Integradas do Brasil (UniBrasil), Doutor Honoris Causa*
- 2009 *Ministro de Assuntos Estratégicos*
- 2010 *Universidade Candido Mendes, Doutor Honoris Causa*

PALESTRA DO MINISTRO
SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES

Esta palestra é uma oportunidade importante para comentar as questões relativas ao planejamento no Brasil e as funções da SAE, do Ipea e de outras organizações.

Em primeiro lugar, a própria ideia de planejamento tem a ver com a visão que se faz da economia, com a interpretação do processo econômico.

Se tomarmos as primeiras interpretações do sistema econômico, verificaremos que o seu primeiro e principal ideólogo, Adam Smith, dizia, com toda a clareza, que a economia se ajustava naturalmente, o processo econômico tinha como finalidade aumentar a produção dos bens e esse aumento dependia da iniciativa dos merchants, empresários na linguagem de hoje. Ele dizia curiosamente, aliás, que todas as vezes que os merchants se reuniam era para conspirar contra o povo. A ideia de Adam Smith era que a economia fun-



cionava naturalmente e que a intervenção do Estado era prejudicial ao seu funcionamento.

Essa interpretação do sistema econômico foi apresentada em 1776, pouco antes do início da Revolução Industrial, em 1781, quando James Watt aperfeiçoava a máquina a vapor e ela começava a ser utilizada. A premissa era ideológica: era necessário liberar as forças de mercado porque elas, naturalmente, permitiriam melhor nível de produção. Podemos agregar à teoria de Adam Smith a teoria da distribuição, de David Ricardo, que disse que, como as questões da produção já haviam sido resolvidas por Adam Smith, então trataria das questões da distribuição entre os diferentes fatores de produção, i.e., entre os detentores da terra, do trabalho e do capital.

Em complemento a Smith e a Ricardo, há a teoria de Jean-Baptiste Say, a chamada Lei de Say, que afirma que a oferta cria a sua própria demanda e que, portanto, não há possibilidade de excesso de oferta. Essa teoria foi aceita por todos os economistas clássicos, mas contestada por Thomas Malthus, que dizia que havia, sim, a possibilidade de excesso da produção que não encontrava vazão no mercado. Mas a tese de Malthus, à época, foi descartada. Então, não há, segundo os clássicos, possibilidade de crise econômica. A economia funciona naturalmente, a oferta cria sua própria demanda, o sistema de preços indica aos produtores o que produzir, e o melhor para o Estado é não ter atividade econômica, é ser um Estado policial, provendo a segurança, mas sem interferência na economia.

Tudo isso era envolto em um grau de idealização muito grande e não correspondia à realidade. Na Inglaterra, por exemplo,

todo o sistema de liberação das forças de trabalho, segundo Karl Polanyi, foi feito pela força do Estado, que foi promovendo os sistemas de enclosure, i.e., o cercamento das propriedades públicas, gerando uma massa de camponeses destituídos que se dirigiam para as cidades. Essa visão do mundo prevaleceu durante muitos anos, apesar de não corresponder à realidade e de a intervenção do Estado continuar a ser sistemática. A primeira linha de telégrafo nos Estados Unidos, por exemplo, foi construída pelo Estado americano, e não por uma empresa privada.

A ideia do Estado como empresário, como executor da atividade econômica, como organizador de atividade econômica, então, era recusada. A ausência da necessidade de o Estado planejar as atividades econômicas é ligada à própria visão clássica do sistema econômico. O sistema econômico, portanto, não precisaria de ninguém para se organizar, para planejar. Ele naturalmente se organizaria da melhor forma possível.

Em 1876, ocorre a primeira grande depressão da história, que dura quase 20 anos, até 1896. A atual já está com mais ou menos três anos, vai durar mais e nada indica que vai melhorar. A depressão, que não paralisa o sistema econômico, faz, todavia, que ele passe a funcionar em nível baixo de atividade, há grande número de desempregados e, conseqüentemente, instalações industriais desocupadas.

Com a segunda grande depressão, que começa em 1929, surge uma nova interpretação do sistema econômico. Na realidade, houve outra interpretação anterior, a socialista, a qual rejeita o sistema capitalista. A interpretação de Keynes, em 1933, não rejeita o capitalismo, mas diz que ele tem características

que levam, necessariamente, a situações de crise, de excesso de produção, que ocasionam a baixa dos preços e, com isso, geram-se, eventualmente, o desestímulo ao investimento e a não utilização da capacidade tanto instalada como da massa de trabalho, o que resulta em desemprego.

Keynes procura demonstrá-lo. Sem entrar em detalhes, uma fórmula simples diz que consumo mais investimento é igual a renda. Como ele considera o nível de consumo mais ou menos estável, o que pode flutuar muito é o nível de investimento, que depende das decisões dos empresários diante das perspectivas de lucro. Quando começa a ocorrer o que ele chama de preferência pela liquidez, o nível de investimentos diminui e, com isso, diminui a utilização não só da capacidade já instalada, como não há criação de nova capacidade instalada nos diferentes setores – industrial, agrícola, serviços, e assim por diante. Keynes passa a advogar atuação mais permanente do Estado. Não advoga nenhum sistema de planejamento, mas a intervenção do Estado em determinadas circunstâncias, para manter o nível da demanda agregada, a demanda por bens de consumo e por bens de capital.

Não temos demanda direta sobre esses bens de capital. Quem os demanda são as empresas, são elas que encomendam bens de capital. Se as empresas não investem, não demandam bens de capital e insumos, entre eles o trabalho, caem a produção, o emprego, a renda e o consumo. Nesse momento, torna-se necessária a intervenção mais permanente do Estado na economia. Se tomarmos a vertente socialista, com Marx e a crítica ao capitalismo, às condições sociais, ao desperdício de recursos de toda ordem, veremos que os socialistas, de forma geral, advogam o controle humano das atividades econômicas,

a organização da atividade produtiva. A visão que se tinha do socialismo à época – não hoje – é de que tinha tido sucesso em transformar uma economia primitiva na segunda maior economia do mundo. Essa experiência teve grande repercussão no mundo periférico em que vivemos – América Latina, África, Ásia. Teve grande sucesso, grande apelo: seria possível transformar as estruturas econômicas para acelerar o desenvolvimento.

Por outro lado, há a experiência americana da economia de guerra, em que a economia, em situações de guerra, passa a ser planejada pelo Estado. Não há mão invisível planejando-a. A guerra é uma situação que não é compatível com a economia de mercado. Mobiliza-se toda a estrutura produtiva, organiza-se essa estrutura para a produção de bens militares, o que fez que a economia americana, durante a Segunda Guerra Mundial, crescesse cerca de 70%. Foi a guerra que realmente fez que terminasse a depressão nos Estados Unidos, porque, até o limiar da guerra, o número de desempregados no país era tão grande quanto no início da depressão. Com a guerra, as pessoas são empregadas pelo Estado como soldados. E a atividade econômica passa a ter um pouco das características das chamadas “pirâmides” de Keynes, quer dizer, produz-se e destrói-se. Temos dois grandes exemplos de atividade econômica organizada, tanto na União Soviética, inicialmente, como nos Estados Unidos, durante e depois da guerra.

As teorias que levam às questões do Estado de bem-estar social, aos investimentos em infraestrutura, são parte da teoria keynesiana. Não há necessidade de intervenção do Estado nem de planejamento; o contrário seria o máximo da intervenção. Por outro lado, há também uma visão keynesiana que

diz que a economia tende a situações de crise, de depressão, o que exige que o Estado mantenha a demanda. Existe a teoria socialista que diz que o sistema capitalista não só não desenvolve as forças produtivas, como também cria situações de graves disparidades sociais. Então, nesse caso, o planejamento das atividades econômicas permitiria uma sociedade com melhor distribuição de renda e, portanto, com menores disparidades, com utilização mais racional dos recursos naturais e humanos, entre outros benefícios.

Posteriormente, houve uma volta às noções clássicas de economia, pelas teorias de Milton Friedman, nos Estados Unidos, que afirmam que tudo que está errado na economia e na sociedade decorre da intervenção do Estado. Os problemas que vivem as sociedades avançadas decorrem da intervenção do Estado. Seria necessária a redução da presença do Estado não só como produtor direto, mas como regulador. Com isso, há um regresso e se afirmam gradualmente as teorias e as políticas do neoliberalismo, que refutam frontalmente não só o planejamento, como a atuação do Estado. Defendem mais: que o Estado se reduza ao Estado mínimo. Planejamento, portanto, nem pensar, porque significa participação ainda maior do Estado na atividade econômica.

Essa política de desregulamentação da atividade econômica, de redução da presença do Estado na economia foi, em grande medida, responsável pela depressão que se iniciou em 2008. Foi essa desregulamentação da atividade no setor financeiro, mas também em outros setores, inclusive no ambiental, que levou à crise, inicialmente financeira, que se transformou em crise econômica, com grande redução de emprego e do uso da atividade instalada nos países altamente desenvolvidos, os quais

correspondem à maior parte da economia mundial. Há os países emergentes, mas estes representam parte relativamente pequena da economia mundial e são também afetados pelos laços, hoje muito maiores, que existem entre os países da periferia e os de centro. Há também os países que, por decisão, não adotaram as políticas de desregulamentação, de retirada da participação direta do Estado na economia, e são justamente esses países que estão saindo melhor da crise, como a China, a Índia e o Brasil, entre os grandes Estados da periferia.

A visão que se tem da economia é que vai determinar se haverá planejamento. Há vários tipos de planejamento, desde o integral, total, da atividade econômica – como ocorreu na União Soviética, em que se determinavam as metas de produção, as atividades –, até intervenções menores do Estado, em que este não adota medidas no sentido de determinar metas de atividade econômica, de produção nos diferentes setores, mas a regulamenta, o que é normal nos países desenvolvidos. Na Comissão Europeia, por exemplo, hoje, há um número extraordinário de regulamentos, cerca de cem mil, que disciplinam os mais distintos aspectos das atividades econômicas.

No Brasil, há exemplos de atividade econômica direta do Estado em setores importantes, como no setor financeiro, caso dos grandes bancos estatais, no setor produtivo, caso da Petrobras e de outras empresas na área de energia. No setor de bens de consumo, não há essa participação do Estado, mesmo porque ele não os produz. Há, com outro enfoque, políticas que permitem ao Estado prover a infraestrutura do sistema econômico, com maior ou menor participação da empresa privada, com maior ou menor grau de associação, como as parcerias público-privadas, as concessões, as autorizações.

Há uma atividade regulamentadora do Estado, uma atividade produtiva do Estado, por meio das empresas estatais, e há também uma atividade derivada da escola friedmaniana, com seu único aspecto importante, que é regular o estoque e o fluxo de moeda na economia. Segundo a teoria de Friedman, a cada nível do produto corresponde uma certa massa de dinheiro, cuja velocidade de circulação é constante. Identificada essa relação, será possível regulamentar o fluxo de moeda na economia, por meio da administração da taxa de juros, de certas metas de inflação e de vários outros mecanismos, como os depósitos compulsórios, e, assim, manter o nível de preços estável e a produção em seu nível ótimo.

Hoje temos, na economia real, as complexidades derivadas do processo de maior integração mundial das economias nacionais, toda a parte do comércio exterior e sua influência e a normalmente pouco considerada atividade das enormes empresas multinacionais, sua participação no comércio internacional e na atividade produtiva. O Brasil faz parte do grande conjunto de países periféricos, e nestes podemos verificar a importância da participação das empresas multinacionais nos seus diferentes setores produtivos. Hoje, inclusive no setor agrícola do Brasil, essa participação é crescente. Essas empresas trabalham de forma planejada em nível mundial, organizam a sua produção em nível mundial. Esse é outro fator de organização da atividade econômica e, certamente, ela se realiza em coordenação com as outras empresas de cada setor. Nenhuma empresa encontra-se no mercado para perder dinheiro. A competição que existe, em realidade, é entre pequenas unidades produtivas. Entre as grandes unidades produtivas é diferente o tipo de competição.

Ocorrem, assim, várias situações no que diz respeito ao planejamento. Há a atividade reguladora do Estado que afeta as atividades das empresas privadas e a atividade produtiva direta do Estado em diversos setores. Há a atividade fiscal estatal, que afeta os resultados das empresas, há a legislação que estimula, setorial ou regionalmente, a realização de investimentos privados ou os desestimula. E há também a atividade do Estado como regulador da moeda, regulador da disponibilidade de crédito. Além de regular a oferta de moeda, o que, na realidade, afetará a disponibilidade de crédito às empresas e aos consumidores e aumentará ou não a demanda tanto das empresas quanto dos consumidores, o Estado, na economia, também pode exercer o seu extraordinário poder de compra para orientar a atividade econômica.

No caso brasileiro, tivemos a hegemonia, pelo menos até 1930, até a Grande Depressão, do pensamento liberal na economia, se bem que tenham ocorrido intervenções do Estado na economia do café, por exemplo. A questão de saber se havia ou não intervenção do Estado é relativa. Muitas vezes o Estado intervém para garantir certo tipo de organização do mercado. De toda forma, do ponto de vista ideológico, o pensamento, na época, era de Estado mínimo. Como dizia o presidente da República Washington Luís, em 1929: “A questão social é uma questão de polícia”. Assim, expressava uma visão retrógrada, conservadora, em uma época em que, há muito tempo, na Europa, já havia outras visões das questões sociais, como a dos pioneiros socialistas Sidney e Beatrice Webb, defensores do socialismo “leve” – a necessidade de o Estado interessar-se pelas questões sociais e desenvolver programas sociais de apoio aos pobres e aos trabalhadores.

As primeiras rodovias brasileiras asfaltadas foram na década de 1920, no Rio e em São Paulo. Mas é somente com a Grande Depressão que surge a ideia da necessidade de promover o desenvolvimento, o que passava por uma ação mais direta do Estado, principalmente na área da infraestrutura. Nesse sentido, ocorre a negociação, durante a Segunda Guerra Mundial, do financiamento para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional. Havia a constatação, óbvia, de que a criação de um sistema industrial sólido dependia, na época, da produção de aço. A pauta do comércio exterior brasileiro era, na época, formada por produtos primários. O café correspondia a 60% dessa pauta, a que se acrescentavam alguns outros produtos primários, como o açúcar e o algodão. Havia a necessidade de promover a industrialização do País e em decorrência uma ação mais organizada do Estado e não apenas a ação de regulamentar. Surgem esquemas de incentivos fiscais, com a ação direta do Estado, que começou, provavelmente, pela área de siderurgia, pela construção da hidrelétrica de Paulo Afonso, na década de 1940, que foi o primeiro grande empreendimento estatal na área de energia elétrica, e, mais tarde, a criação da Petrobras, já no segundo governo Vargas.

Antes disso, havia sido lançado, no governo Dutra, o plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia). É interessante notar que, nesse período, surge o BNDES como grande instrumento de planificação no Brasil. Durante a Segunda Guerra Mundial, houve um esforço brasileiro de cooperar diretamente com os países aliados na expectativa de vir a ser beneficiário eventual de ajuda econômica para o desenvolvimento, especialmente dos Estados Unidos, mas estes sempre foram relutantes, como na ajuda à Companhia Siderúrgica Nacional. O financiamento acabou sendo feito em decor-

rência do interesse norte-americano na instalação de bases no Nordeste brasileiro, o trampolim da vitória para eventual desembarque na África. Não foi necessária a utilização dessas bases, porque antes disso houve o desembarque americano na Normandia e na Itália, e pouco depois a guerra acabou, mas as bases chegaram a ser instaladas. Talvez a decisão mais importante de afirmação da soberania brasileira foi a recusa do governo em aceitar a presença permanente de bases americanas no território brasileiro, diante da solicitação de mantê-las. Essa decisão de não aceitar a presença de tropas estrangeiras no Brasil tem, hoje, importância extraordinária para a autonomia nacional.

Logo em seguida à guerra, quando o Brasil se candidatou a receber recursos do Plano Marshall – programa de doações e de empréstimos a juros baixíssimos, de grande importância para a recuperação da Europa –, o posicionamento do governo americano foi o seguinte: “O desenvolvimento deve ser deixado a cargo da empresa privada. Que o Estado não intervenha no processo de desenvolvimento. Caso o Brasil adote políticas certas, os capitais estrangeiros serão atraídos e o País se desenvolverá”. Na época, essa atitude gerou grande desconforto no Brasil, mas se obteve, pelo menos, o compromisso americano de criar uma comissão, a chamada Comissão Mista Brasil–Estados Unidos, para identificar os grandes projetos de infraestrutura no Brasil.

O professor Roberto Campos, que participou dos trabalhos da comissão, era desenvolvimentista. Ao contrário de outros, achava que o desenvolvimento deveria ser feito com ampla participação e atração de capital estrangeiro e não poderia resultar apenas do processo natural das forças de mercado. Foi

ele o primeiro presidente do BNDES. Na época, foram identificados grandes projetos, e foi criado o BNDES com recursos provenientes, em parte, da PL 480 (Public Law 480), que procurava promover a venda de trigo, para escoar os estoques gerados pela enorme produtividade da agricultura americana. Os recursos para a compra do trigo viriam a integrar o capital do BNDES e, assim, surge o grande instrumento de desenvolvimento econômico brasileiro – o BNDES.

Depois do Plano Salte, que não teve maiores consequências, foi elaborado e implementado o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Era um plano prático, não teórico. Um plano de investimentos, principalmente em infraestrutura, e de grandes incentivos às empresas privadas, por meio de isenções de imposto de renda e de vários outros tipos, para a instalação de indústrias estrangeiras, que teve grande sucesso no Brasil, principalmente no setor de bens de consumo. Ao Estado ficou reservada a tarefa de fazer os investimentos em infraestrutura física e em indústrias de base: estradas, ferrovias, indústria naval, hidroelétricas, siderurgia.

É também dessa época a preocupação com o desenvolvimento regional, com a planificação regional, quando foram feitos os primeiros estudos sobre o Nordeste. Há o trabalho do professor Celso Furtado – levantamento e análise da situação do Nordeste. Na época, ao lado da a operação Pan-Americana, foi lançada a Operação Nordeste, que levaria à criação da Sudene. Mais tarde, surgiu o Plano Trienal de Desenvolvimento, que praticamente não foi executado, e os planos de desenvolvimento durante o regime militar, os chamados Programas Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), que davam ênfase a certos setores, como, por exemplo, o petroquímico, com es-

tratégia baseada em um tripé: participação do Estado, participação de empresas brasileiras e participação de empresas estrangeiras, em cada grande projeto.

A grande indagação, após a Segunda Guerra Mundial, era como os Estados Unidos, surgidos de 13 pequenas colônias, tinham-se tornado a maior potência econômica, política e militar do mundo, enquanto os países da América do Sul, como o Brasil, não se tinham desenvolvido. Daí, surgem as teorias de Raul Prebisch sobre a questão tecnológica e a necessidade da industrialização, da integração regional e da ampliação dos mercados. Ampliar os mercados para permitir unidades de produção com escalas mais eficientes. As ideias cepalinas, tendo em vista a participação do professor Celso Furtado na Cepal, viriam a ter grande repercussão no Brasil.

Ocorre, assim, até hoje um conflito entre as teorias estruturalistas e as monetaristas, entre os seus métodos e as políticas decorrentes da sua adoção. As teorias estruturalistas partem do princípio de que as estruturas sociais dificultam o desenvolvimento, há disparidades, gargalos, fragmentação dos mercados, e assim por diante. Para os monetaristas, tudo isso se resolve com boa administração do fluxo de moeda pelo Banco Central, com a saída do Estado da economia, a desregulamentação e a liberalização.

Os estruturalistas advogam que é necessária a ação do Estado não só para regulamentar, como também para superar os gargalos da estrutura produtiva e as disparidades não apenas sociais, mas de mercado, de mão de obra. Há um estoque de mão de obra, por exemplo, e, nesse estoque, há amplos segmentos de baixíssima produtividade e, conseqüentemente,

baixa produtividade, e assim por diante. Então como agir em relação a esse estoque de mão de obra? O desafio é como torná-lo produtivo, do ponto de vista não apenas humanitário, mas também econômico.

Há tentativas recentes de planejamento, como o Brasil em Três Tempos, e agora a tentativa em que estamos engajados no momento, tanto a SAE quanto o Ipea e toda a Administração, de procurar atender à solicitação do presidente Lula, de elaborar um plano para o Brasil em 2022. Engajados nesse processo, chegamos ao seu final. Se fôssemos teorizar sobre isso, diríamos o seguinte. Primeiro, a questão do planejamento é política, ou seja, vivemos em uma economia capitalista, e o Estado brasileiro não tem a capacidade nem o desejo de determinar a cada empresário o que deve fazer. Segundo, vivemos em uma sociedade não tecnocrática. A reunião de técnicos do mais alto nível para definir um plano para a sociedade levaria apenas à realização de mais um estudo, que seria devidamente arquivado. Terceiro, como vivemos em uma sociedade política, a questão do planejamento do Estado envolve regulamentação de forma geral.

Tudo isso envolve e atinge interesses privados, que se refletem na esfera política. E a atividade do Estado depende de legislação. Não se cria um incentivo fiscal, um imposto sem lei. O Estado pode administrar um imposto, como o IPI, por exemplo, sem ter de consultar o Congresso, mas, mesmo assim, as pressões políticas serão muito intensas. Há a constatação de que o processo de planejamento não pode ser enfrentado tecnocraticamente, uma vez que é político. Sendo um processo político e sendo o Brasil um país pluripartidário, sem partido hegemônico, os governos são de coalizão, não são hegemô-

nicos. Então, a possibilidade de desenvolver certas estratégias econômicas é mais limitada porque, na prática, um governo de coalizão se reflete em distribuição político-administrativa das agências do Executivo. Por mais que se pense que não deveria ser assim, é dessa forma em todos os países do mundo.

Considerando essas ideias, procuramos elaborar o Plano Brasil 2022, que não parte de uma tentativa de análise geral de toda a situação da economia brasileira para, então, serem determinadas as metas, porque isso não seria viável no prazo concedido. Para a elaboração desse plano, procuramos coordenar o trabalho com cada ministério, com base na experiência de cada um, uma vez que são os ministérios que executam os programas de governo. Estes não são executados por comissões de especialistas, mas por uma administração – no Ministério dos Transportes, de Energia, e assim por diante –, ou seja, são executados por pessoas que têm experiência na execução dos programas de governo.

Com base na colaboração dos ministérios, foram definidas as grandes metas. Esse é um tipo de abordagem diferente do ponto de vista, se me permitem teorizar, do Gosplan e de outros, ou mesmo das matrizes de insumo e produto de Leontieff, em que se tenta montar uma matriz de atividades da economia de insumo e produto por setor e definir os coeficientes técnicos, para, então, verificar qual é a influência de um setor sobre outro, onde haverá necessidade de investimentos. Essa metodologia exigiria, inclusive, um sistema estatístico muito mais rigoroso, mais coerente, de que não dispomos. Também estaríamos ignorando a iniciativa privada, o que os empresários decidem fazer. Com o nosso processo, procuramos incluir os companheiros do Ipea nos trabalhos preparatórios do plano

e, depois, na crítica das metas e também os companheiros da Casa Civil, como ministério de coordenação da atividade governamental, que tem a visão geral das atividades do governo, dos projetos que existem, dos projetos em andamento.

O objetivo do plano foi procurar enfrentar pontos de estrangulamento que tenham grande importância para o conjunto da economia do que tentar fazer um plano abrangente. Procuramos também evitar a ideia de definir desde já as ações que devem ser implementadas, porque há vários governos daqui até 2022. De modo que não há como dizer quais os programas específicos a cada governo que vier a suceder-se. Os que participaram ativamente dos vários programas plurianuais de governo, que são exigência da Constituição brasileira, que determina que o Estado deve elaborá-los, sabem que esses programas são de ação do Estado, não de empresa privada. Os programas plurianuais são mais uma definição dos investimentos prioritários que devem ser feitos em determinadas áreas, principalmente aquelas em que o Estado atua mais diretamente.

O Plano Brasil 2022 foi uma tentativa de buscar certos temas importantes sobre os quais se pudesse focar a ação do Estado brasileiro. Há, em cada setor, grandes desafios. Vale a pena mencionar um desafio importante, que é o ritmo do desenvolvimento econômico, que envolve uma questão filosófica. Saber se aumentar a produção de bens é bom para a sociedade, ou não. Se o indivíduo ter três automóveis é melhor que ter dois. E assim por diante. Porém, ainda que interessante essa discussão, de forma geral, em um país pobre, o aumento da produção de bens é essencial. Notícia recente mostra que os 10% de população mais rica no Brasil têm, como renda

familiar média per capita, 800 reais. Uma família de quatro pessoas ganha, no total, R\$ 3.200,00. Se esses são os 10% mais ricos, então há uma enorme parte da população brasileira com rendimentos muito baixos.

O desafio de crescer, portanto, é importante, e o crescimento é visto de forma comparativa com outros países. Ninguém é desenvolvido ou subdesenvolvido sozinho. Ninguém é alto ou baixo sozinho. Um indivíduo sozinho não é alto nem baixo. Passa a ser alto ou baixo em relação a outro indivíduo. Se o país é desenvolvido ou não, ele o é em relação a outros países, a outras economias. Claro que sabemos que há um grau de subdesenvolvimento, de pobreza, que é absoluto, quando grande número de pessoas se encontra em condições de grande precariedade de alimentação, habitação, saúde. Esse é um fato objetivo, mas, a partir de certo nível, a situação se torna comparativa. Em desenvolvimento econômico, é necessário tomar como base de comparação os países altamente desenvolvidos – países semelhantes a nós, não países em extremo diferentes.

Temos de comparar o Brasil com países de dimensões semelhantes, como os Estados Unidos, a China, a Índia e alguns outros países, e não com países muito pequenos onde os desafios são diferentes. O resultado é simples. Se fizermos uma projeção do crescimento das rendas per capita brasileira e americana, porque o Brasil é muito parecido com os Estados Unidos – na dimensão continental, na composição étnica, nos recursos naturais multidiversificados, na grande capacidade agrícola, nas semelhanças culturais –, nos últimos 20 anos, com o produto interno brasileiro crescendo a taxas inferiores a 7%, a distância entre os dois países aumenta. Es-

taremos, daqui a 12 anos, mais subdesenvolvidos do que hoje, porque eles terão crescido mais do que nós. As porcentagens são ilusórias. A questão importante é a quantidade de bens à disposição do indivíduo médio. Então, significa que a diferença de quantidade de bens que existe hoje será ainda maior no futuro. Qualquer projeto para o Brasil crescer a 5% significa subdesenvolvimento. Essa é minha opinião, não a comum, apenas uma opinião matemática. Não tem nada a ver com ideologia. Então esse é o nosso primeiro grande desafio: crescer a taxas que reduzam a diferença absoluta de renda per capita entre o Brasil e os países desenvolvidos.

O desafio da distribuição da produção, de renda, é grande porque esse desafio não está relacionado a um número absoluto. Sem a ação do Estado, há a tendência de concentração em determinadas classes e segmentos que se beneficiarão mais do aumento do produto. Então, faz-se necessário o investimento do governo no âmbito das políticas de desenvolvimento e nas políticas sociais, de forma a permitir que o crescimento ocorra a certas taxas e que a distribuição de renda melhore.

É preciso que o governo invista, e esse investimento se reflita naquela porcentagem de crescimento do produto. A própria ideia de desenvolvimento a certa taxa estimula o empresário privado. Se o empresário privado tem a perspectiva de que o País vai crescer mais, sabe que haverá maior demanda pelos seus produtos. O Estado sinaliza que haverá maior crescimento, então o empresário terá interesse de planejar o aumento da produção.

O anúncio de metas ambiciosas de desenvolvimento é importante para induzir a realização dos investimentos públicos,

tanto no setor de infraestrutura, como nos programas sociais, que, na verdade, são investimentos em mão de obra. Além do aspecto humanitário, do ponto de vista do empresário, há também um aspecto de criação e ampliação do mercado consumidor, que reduz as tensões sociais. Vamos examinar como tornar a mão de obra – que é um dos fatores de produção – mais capacitada. A transferência de renda é importante para as populações mais desvalidas, que consomem sem produzir ou produzem pouco. Na verdade, não existe ninguém desocupado, somente a produção ocorre em nível baixo e precário. Por exemplo, o flanelinha que limpa o carro está prestando um serviço e recebe pagamento por ele. O mendigo que recebe esmola está prestando um serviço espiritual, no sentido de que permite ao que a dá o sentimento do cumprimento de um dever. Mas, não há ninguém totalmente desocupado, uma vez que as pessoas estão sempre tentando obter alguma renda para poder alimentar-se.

Como aumentar a capacidade de produzir desse enorme estoque de mão de obra? Esse é um problema extremamente complexo que passa pelo desafio do analfabetismo funcional. Há muitas visões sobre essa questão. Existe a visão tradicional segundo a qual cabe garantir apenas a escola primária para todos. Caso o indivíduo consiga progredir, bem; senão, a culpa é dele. A visão perniciosa subjacente é de que os pobres são pobres porque não estudaram. Essa é uma visão extremamente nefasta e não verdadeira. Então, volta-se a atenção para o indivíduo e o cuidado das crianças, que, daqui a 20 anos, se estudarem, vão tornar-se grandes empresários, grandes técnicos. E como capacitar a mão de obra? Todo o esforço feito pelos institutos tecnológicos e por várias universidades tem sido insuficiente, pois a massa de trabalhadores despreparada ainda

é grande. Há o problema gravíssimo da formação de professores. Estão sendo implantados programas de formação a distância nas universidades para isso, mas o desafio é muito grande.

Quanto aos recursos naturais, não conhecemos o que existe no subsolo brasileiro ou temos dele conhecimento muito limitado. O fato é que só conhecemos 30% do território não amazônico, que é aproximadamente a metade do Brasil. Então, não se conhecem 70% do nosso território. Não há como pensar em planejamento de forma global se não conhecemos os recursos de que dispomos.

No território amazônico, conhecemos menos ainda. Temos conhecimento de, talvez, 5% ou 10%, e não há levantamento sobre 90% do território. E o interessante é que os recursos necessários para ampliar esse conhecimento para realizar todo o levantamento cartográfico não são muito vultosos. Mas é uma prioridade à qual se tem dado atenção. O serviço de cartografia do Exército está trabalhando nisso, mas ainda falta muito. Isso, sem contar a Amazônia Azul e o problema do desconhecimento dos recursos da plataforma marítima.

É óbvio que todo planejamento e todo sistema de transportes dependem do conhecimento das necessidades de transporte. Se não se sabe da existência de uma mina ou de uma reserva em determinado lugar, não se pode planejar as vias de transporte para aquela área. Há urgência extraordinária na questão do conhecimento do subsolo, assim como na conclusão do zoneamento econômico-ecológico, para definir a ação do Estado no que tange à prevenção ou à punição de determinadas atividades econômicas exercidas fora das áreas recomendadas para aquele fim. Esse ponto é essencial para a política ambiental. É

uma tarefa importante e relacionada com a atividade da SAE, pois se refere a áreas estratégicas. É extremamente importante a questão do zoneamento e da regularização fundiária. É uma questão grave para a Amazônia não conhecer quem são os proprietários da terra. Em alguns poucos estados, já foi encerrado o processo de regularização fundiária, como em Rondônia, no Acre e em uma parte de Mato Grosso. A regularização fundiária é de grande importância estratégica para a Amazônia.

No que diz respeito a outros setores, há a questão essencial dos insumos estratégicos na área de saúde. A questão está nos custos dos medicamentos, que está relacionada à importação de insumos e à produção de medicamentos no País. A questão de patentes também é de grande importância estratégica, talvez uma das mais estratégicas, porque também está relacionada com o custo de medicamentos. Há uma política de Estado para a produção de medicamentos genéricos, para farmácia popular e para medicamentos de uso contínuo. A questão dos medicamentos tem impacto sobre a balança comercial. O valor das importações de medicamentos é cerca de US\$ 8 bilhões, e com tendência a crescer. A população brasileira é grande, pobre e enferma e é necessário fortalecer a capacidade de o Estado comprar, encomendar e exigir a redução de custos e disciplinar os investimentos estrangeiros no setor.

A produtividade agrícola tem a ver com o uso de fertilizantes, que são, em grande parte, importados. Importamos 90% do potássio e 30% dos fosfatos. Na área da agricultura, uma questão muito importante é a redução da dependência das importações dos três macrofertilizantes. No Brasil, há grandes reservas de potássio, mas o levantamento geológico poderá revelar

outras jazidas. Os esforços concentrados na área da prospecção geológica levam a eventuais descobertas de jazidas de outros minérios, que, por sua vez, levam à possibilidade de produção.

O Brasil vai enfrentar um desafio muito complexo por causa da extraordinária diversidade da matriz energética, que vai desde os biocombustíveis até a energia elétrica e as reservas de petróleo, gás e urânio. É um desafio muito complexo administrar essas reservas. O Brasil não deverá ser grande exportador de petróleo, mas deverá processar e utilizar o óleo dessas reservas para desenvolver a sua indústria petroquímica. Essa é uma questão estratégica de grande importância. Se o Brasil se transformar em grande exportador de petróleo bruto, isso terá enorme impacto sobre o câmbio e sobre a estrutura industrial brasileira.

Um grande desafio é o transporte hidroviário. É a forma mais barata de transporte de bens não apenas agrícolas, como minerais. A possibilidade de desenvolvimento da rede hidroviária tem a ver com a construção de hidrelétricas. Aí há diferentes opiniões na medida em que a construção de eclusas aumenta o custo da obra e da tarifa de energia. Mas a construção posterior o eleva mais ainda. Essa questão exige uma decisão estratégica. As hidrelétricas serão construídas sempre com eclusas, ou não? É uma decisão de grande significado, que poderia permitir a construção de um sistema hidroviário interno mais amplo. Esse tema, que está naturalmente ligado à navegação de cabotagem, terá impacto muito grande para a recuperação da indústria naval, fundamental para a redução do custo de transportes das mercadorias do Brasil, com efeitos sobre a sua competitividade internacional.

A questão estratégica do Plano Brasil 2022 é a identificação, em cada setor, dos pontos mais importantes em que esforços de política e de recursos devem ser concentrados. Há outras áreas muito importantes, como as áreas nuclear e espacial. A área cibernética é fundamental por sua importância sobre todo o sistema produtivo, não só do ponto de vista do hardware, mas também do software.

O plano é simples. São três os capítulos: o Mundo, a América do Sul, o Brasil e, ao final, as metas para o Bicentenário da Independência. Poderá esse plano transformar-se em balizador, como ocorreu com os Objetivos do Milênio das Nações Unidas. Se for possível medir e aferir os resultados a cada ano, verificaremos se houve ou não progresso em cada área, principalmente nas questões estratégicas. Poderemos verificar se a sociedade e o Estado estão caminhando na direção correta e fazer as revisões e as correções de curso.

O Centro de Lançamentos de Alcântara é importante para a economia brasileira, tendo em vista o seu papel decisivo para as telecomunicações e para o sistema de satélites; é importante não só do ponto de vista militar, como também do ponto de vista civil, para as atividades de cartografia, meteorologia, como também de desenvolvimento urbano, acompanhamento e previsão de safras.

Assim, é igualmente importante o desenvolvimento da energia nuclear no Brasil. Há grande possibilidade de o Brasil vir a ser o segundo maior país do mundo em reservas de urânio. Temos o conhecimento da tecnologia, e falta pouco para integrá-lo à parte industrial. Há conhecimento tecnológico em cada etapa, mas para duas etapas não há a fábrica; há apenas a

usina piloto. Mas há o conhecimento. Haverá uma gravíssima crise ambiental nos próximos anos, e as energias renováveis terão participação muito maior na matriz energética. A energia nuclear não é renovável, mas é melhor porque não consome nem emite carbono. E haverá uma demanda mundial muito forte por urânio enriquecido. A China tem, no momento, um programa de construção de cerca de 100 usinas nucleares; já está construindo 20. Os Estados Unidos e outros países também têm programas nucleares importantes. Haverá cada vez mais reconhecimento da importância da energia nuclear à medida que houver consciência maior da crise ambiental e das dificuldades da energia eólica e fotovoltaica, que economicamente são muito caras em comparação com as outras fontes. O Brasil terá a possibilidade de desempenhar papel muito importante nessa área.

Com relação à política externa, há uma meta fundamental: a redução da vulnerabilidade. Essa meta passa pela diversificação do comércio exterior. No passado, há muitos anos, vimos no Brasil, por exemplo, as pressões e as sanções comerciais que o governo sofreu por causa da lei de informática e pela dependência muito grande do comércio com os Estados Unidos. Hoje, isso não é mais possível, a diversificação da pauta é muito grande. A iniciativa de qualquer país que quiser impor sanções não terá efeito tão significativo quanto no passado. A redução da vulnerabilidade econômica ocorre pela diversificação do comércio internacional não só das exportações, como também das importações.

Na área econômica, tem ocorrido a diversificação de origem dos investimentos. Não há nenhum país que tenha posição hegemônica no estoque de investimentos estrangeiros no

Brasil. Vale lembrar a entrada recente de grandes investimentos da Espanha, de Portugal e agora da China. Isso reduz a vulnerabilidade do País. A redução da vulnerabilidade política seria alcançada pela conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Isso será de extraordinária importância. À medida que os interesses brasileiros no mundo se diversificam, isso se torna muito importante. Estar presente para apoiar determinadas ações e impedir outras, de acordo com interesses nacionais, é o que fazem os membros permanentes.

Um terceiro objetivo na área da política externa é a construção da América do Sul. Esse processo de construção de um bloco regional é complexo e difícil pelos aspectos políticos, econômicos, culturais e sociais que ele envolve. Esse é um processo em curso e muito já foi feito. Nas relações com os governos do Chile, do Peru, da Venezuela, do Equador, da Bolívia e da Colômbia, o Brasil é visto com consideração e amizade. Essa visão é extremamente positiva, o que é muito importante devido às assimetrias que separam o Brasil de cada um desses Estados. O Brasil é um país que corresponde à metade da América do Sul. Tem quase a metade da população, do território e do PIB. Enfim, há uma assimetria muito grande entre os Estados da região. É extremamente delicada a relação de pessoas ou de Estados quando há grande assimetria entre eles. A participação do Brasil no G-20 financeiro tem a ver com a redução da nossa vulnerabilidade e, crescentemente, porque as normas têm sido definidas em nível internacional, e não nacional.

Muitas normas nos mais distintos setores são definidas em negociações internacionais, as quais vêm incorporar-se ao

sistema jurídico brasileiro e, assim, determinar o que pode e o que não pode ser feito no Brasil. É por isso que a política internacional é importante, não apenas porque é internacional ou do Itamaraty. Hoje, os acordos em que se encontram essas normas passam pelo Congresso, mas são submetidos a exames e debates muito menos do que deveria. Portanto, é por essa razão que é muito importante o que está ocorrendo na política externa.

A redução das vulnerabilidades permite ao Brasil ter maior autonomia nas negociações, em que as pressões são sempre muito grandes – reduzir a vulnerabilidade econômica, a vulnerabilidade social, a vulnerabilidade política e a vulnerabilidade na defesa. O Brasil deve ter a capacidade de defender o seu território, as suas águas jurisdicionais e seu espaço aéreo de forma adequada. Muitos esforços têm sido feitos no sentido do reequipamento e da modernização, em geral, das Forças Armadas. Entre eles, por exemplo, a decisão política de só comprar equipamentos com transferência obrigatória de tecnologia. Essa transferência é extremamente importante e reduz também a vulnerabilidade brasileira. E por que é importante? Porque nós, brasileiros, é que sabemos o que é bom para o Brasil, e não qualquer organismo internacional ou qualquer outro país. Como há várias correntes sobre a estratégia de desenvolvimento, há dificuldades para definir o que é melhor para o Brasil, de que forma deve atuar o Estado brasileiro, como deve desenvolver-se a sociedade. Quando somos vulneráveis externamente, um governo ou um organismo internacional vem-nos dizer como devemos ser ou agir. O fato é que sabemos pouco sobre a nossa estratégia de desenvolvimento, apesar de todos os nossos esforços, porém organismos e Estados estrangeiros e internacionais sabem bem menos ainda.

Há pontos que sabemos com clareza. Mas como executar? Quais são os programas mais adequados? Há divergências. Mas é natural que seja assim. Porém, não podemos nem devemos aceitar, em situação de vulnerabilidade, que outro Estado, que sabe menos que nós, diga-nos o que e como deve ser feito e venha impor-nos as famosas condicionalidades. O Brasil, por ter pago a sua dívida externa, por ter, hoje, reservas incomparavelmente maiores que no passado, está menos vulnerável, e a sociedade brasileira tem a capacidade, mesmo com todos os seus conflitos de opinião, de definir as políticas necessárias ao seu desenvolvimento e a alocação de recursos públicos nesse processo.



PALESTRA DO MINISTRO

MIGUEL JORGE

DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA
E COMÉRCIO EXTERIOR

PALESTRA PROFERIDA EM 28/10/2010



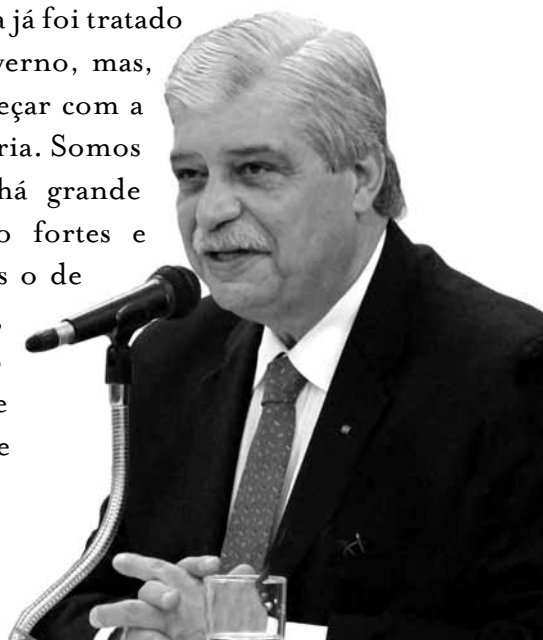
MIGUEL JORGE

- 1945 *Nasce, em 22 de março, em Ponte Nova (MG)*
- 1963 *Repórter da sucursal do Jornal do Brasil, em São Paulo*
- 1966 *Repórter geral do Jornal da Tarde, em São Paulo*
- 1974-1977 *Professor de Jornalismo Informativo na Faculdade de Comunicações da Universidade Paulista*
- 1977 *Chefe de Redação do jornal O Estado de S. Paulo*
- 1987 *Vice-Presidente de Assuntos Corporativos e Recursos Humanos da Autolatina, joint-ventura entre a Volkswagen e a Ford*
- 1995 *Vice-Presidente de Assuntos Legais, Recursos Humanos e Assuntos Corporativos da Volkswagen*
- 2001 *Vice-Presidente de Assuntos Corporativos do Santander Banespa*
- 2007 *Assume, em março, o cargo de ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior*

PALESTRA DO MINISTRO MIGUEL JORGE

Vou tratar, nesta apresentação, da formulação e da implantação de uma agenda para aumentar o desenvolvimento da indústria como oportunidade, para que se discutam alguns desafios do País sobre como manter o crescimento das exportações. Essa agenda tem de buscar o desenvolvimento tecnológico da indústria brasileira, o aumento de sua produção e de sua produtividade e a elevação do índice de produtos industriais nas exportações. A indústria, principalmente, tem de ser hoje muito mais inovadora do que foi no passado.

Primeiro, abordarei os problemas que afetam a competitividade. Muito do que afeta a indústria já foi tratado e resolvido, em parte, por este governo, mas, para dar uma visão geral, vou começar com a análise de alguns aspectos da indústria. Somos um país muito industrializado, há grande diversificação, com setores muito fortes e muito competitivos, entre os quais o de alimentos e bebidas, o siderúrgico, o de papel e celulose, o químico, o farmacêutico, o aeronáutico, o de bens de capital, o automotivo e o de



energia. Ao longo da história econômica do País, esses setores cresceram em razão muito mais do mercado interno que do externo, o que explica inclusive a pequena participação das exportações no PIB brasileiro.

Durante muitos anos, a indústria nacional exportava quando havia problemas no mercado interno e, assim, ela não se colocava como indústria voltada especificamente para a exportação. Nos últimos 15 anos, a média de participação da indústria brasileira no PIB foi de 23,6%. Esse percentual é compatível com o porte da economia do Brasil e com nosso atual estágio de desenvolvimento econômico. No quarto trimestre de 2008 e no primeiro de 2009, a participação da indústria caiu para 21%. Ela passou a crescer a partir do segundo trimestre do ano passado. Essa perda, claro, foi causada pelos efeitos da crise internacional, que começou a partir de setembro, outubro de 2008, no caso do Brasil.

O rápido mergulho foi provocado porque, com o temor da crise, houve reação extremamente exagerada de alguns setores industriais no Brasil, que pisaram no freio com muito mais força do que era necessário. Isso ocorreu por uma razão muito simples: pela primeira vez a crise estava no coração das empresas, no coração das multinacionais, nos países-sede, e não nas subsidiárias, nos países periféricos. Os executivos dessas grandes empresas não estavam – e ainda não estão – preparados para reagir a uma crise que os atingia no interior de suas empresas, nunca tinham passado por um processo como esse. E a tendência natural na sede das grandes empresas foi parar as atividades e suspender os investimentos de maneira muito forte, o que também foi seguido pelo capital nacional.

No caso do Brasil, a ação do governo foi muito rápida e muito efetiva. Já em dezembro de 2008, o presidente Lula anunciava a redução do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) para os automóveis, e iniciou-se uma recuperação muito rápida da indústria automobilística. Apenas para comparação, somente em julho de 2009, o presidente Obama elaborou um programa específico de redução de impostos e de incentivo em dinheiro para os compradores de automóveis nos Estados Unidos. Sete meses depois do Brasil.

A produção industrial já está hoje no patamar anterior da crise. Segundo a projeção do BNDES, a produção industrial deve crescer 12,2% neste ano e 4,8% em 2011, o que é muito bom, porque a base de crescimento será muito melhor. A redução da produção industrial afetou os empregos na indústria, mas esse efeito já passou e compensamos os postos que deixaram de ser abertos. No ano passado, foram criadas apenas 11 mil vagas na indústria, contra 179 mil em 2008 e 395 mil em 2007. Mas, entre janeiro e setembro deste ano, já foram criados 600 mil postos na indústria, o que é um recorde histórico segundo dados do Ministério do Trabalho, divulgados na semana passada.

Na economia como um todo, foram criados 2,2 milhões de empregos formais nesse mesmo período, o que também é um recorde para os primeiros nove meses de um ano. Em 2008, foram criadas quase um milhão e quinhentas mil vagas e, em 2009, 995 mil. Segundo a Fiesp, em São Paulo, onde está a maior base industrial do País, o emprego no setor deverá crescer 5% neste ano e 4% no próximo.

Desde o começo da década, houve, no Brasil, o mais importante ciclo de investimento na indústria desde o início dos anos 1980. No começo, o principal determinante desse ciclo de investimentos foi o aumento da demanda mundial e, depois, a grande expansão do mercado interno. Esse mercado interno, que já era grande, desenvolveu-se mais ainda com a política econômica, que sustentou o crescimento em bom nível e também produziu forte distribuição de renda e forte inclusão social.

O ciclo de investimentos começou em 2003, na indústria extrativa, puxado, na época, por alta muito forte no preço das commodities exportadas pelo Brasil. A partir de 2006, houve uma segunda fase de investimentos, e ganharam força, nesse período, os projetos dos setores de bens intermediários, por causa também da alta dos preços das commodities, como aço, papel e celulose. A terceira fase de investimentos aconteceu entre 2007 e 2008 e, aí, nos setores mais voltados à demanda final, como a indústria automotiva e a eletroeletrônica.

A indústria automotiva, nos próximos quatro anos, prevê que devem ser investidos mais de US\$ 20 bilhões para aumento da capacidade de produção no País. Segundo dados de levantamento de pesquisa muito profunda, encomendada pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que é ligada ao MDIC, em 15 anos produziremos seis milhões e meio de veículos. Nesse caso, haverá um problema muito sério porque, apenas para esse aumento de produção da indústria automobilística, precisaremos de cerca de 10 mil engenheiros nos próximos anos.

O principal determinante dessa fase de investimento foi o crescimento do mercado interno, com o enorme estímulo dado pelo aumento da massa salarial e pelo crédito. O crédito, em 2003, no Brasil representava 20% do PIB. Hoje está chegando a 50%, que é o sonho do presidente Lula. Desde que ele assumiu o governo, a meta era fazer que chegasse a 50%. Já está em 45%, mas, infelizmente, não atingirá os 50%. Mesmo assim é um efeito absoluto partir de 20% e chegar a 45% do crédito em relação ao PIB.

Ao longo dos anos 1980 e 1990, como resultado de sucessivas crises externas e do grande desarranjo econômico interno, houve oito planos econômicos e seis moedas com toda sorte de bruxaria econômica no País. E empresas foram capazes de sobreviver, mas somente as que se dedicaram especialmente a sobreviver a esse desarranjo econômico pelo qual passamos. Os investimentos, a partir daí, deram-se em projetos já existentes, quer dizer, as empresas preocuparam-se com projetos de curto prazo, de maturação muito rápida e de baixo valor unitário.

Em 2003, iniciou-se expressivo ciclo de projetos em novas indústrias com maior valor unitário. A crise não afetou esse ciclo, o que fica claro quando se observa a tabela do BNDES sobre os investimentos para o período de 2010 a 2013. O levantamento indica que haverá mais de R\$ 1,3 trilhão de investimentos, o que significa 9% a mais do que os 856 bilhões do período 2005 a 2008. Especificamente para a indústria, prevê-se crescimento de 74,8%, percentual muito maior que os indicados para infraestrutura e edificações. O crescimento médio anual previsto para investimento na indústria é de

11,8%, que é também maior do que para os dois outros setores.

Apesar do tamanho, da diversificação e da competitividade, a indústria está muito mais voltada – e continua mais voltada – para o mercado interno do que para as exportações. Por isso, as exportações desse setor tiveram sempre participação pequena no Produto Interno Bruto brasileiro. Em 2000, representaram apenas 8,55% do PIB. Em 2004, chegamos a 14,5%, que é um recorde histórico, e depois, no período de 2005 a 2008, essa participação ficou entre 11 e 13%. No ano passado, com a crise, ela caiu para 9,7%. Temos de considerar que o PIB avançou muito no País nesse período. Em valores absolutos, houve um crescimento bastante importante nas exportações, mas, em valor relativo, uma redução importante.

A participação das exportações no PIB do Brasil é muito pequena comparada com a de outros países. Na Coreia do Sul, por exemplo, as exportações representaram 43,6% do PIB no ano passado; na Alemanha, 33,6%; no México, 26,2%; e, na China, 24,1%. Por outro lado, essa situação fez que, nesses países, a crise tivesse um efeito muito pior e muito maior porque as exportações desses países caíram muito. Em países pequenos que têm participação maior de exportações em seu PIB, a situação foi realmente trágica.

A formação da nossa economia e da nossa indústria – esta especialmente voltada para o mercado interno – também pode ser verificada se analisarmos a participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais. Em 2000, essa participação foi de 0,88%, manteve o patamar próximo de 1%

e o recorde é de 1,26%, que é muito pequeno ainda, mesmo com retração bastante importante do comércio mundial no ano passado. É certo que as exportações brasileiras caíram menos que a média das exportações mundiais, o que se deve ao esforço do governo brasileiro com as exportações, nesses últimos anos.

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães — Nossas exportações aumentaram a participação do Brasil no comércio internacional diante do enorme crescimento da participação da China no comércio mundial. Na medida em que a China aumentou sua participação para cerca de 9%, 10%, como é um sistema de percentagens, o natural é que houvesse uma redução da nossa participação em percentuais, mas, pelo contrário, a nossa participação se manteve, o que é realmente um feito extraordinário. Provavelmente, a participação de muitos outros países tenha diminuído para poder acomodar-se à participação chinesa, que é algo extraordinário. Digo isso porque, às vezes, há críticas de pessoas desinformadas sobre por que o Brasil não aumenta sua participação no comércio internacional e assim por diante.

Haverá uma discussão agora, já colocada na reunião do G-20, na Coreia do Sul, de limitação dos déficits e superávits, que é exatamente a questão da participação da China no comércio mundial.

Agora, abordarei a evolução das exportações brasileiras nesta década. Desde 2003 elas passaram a crescer significativamente não só pela influência, inclusive, de um ciclo muito forte de crescimento da economia mundial, mas também pelo resultado de esforço muito grande do governo para diversificar a

pauta de produtos e, especialmente, os países compradores dos produtos brasileiros. Colaborou para isso também, evidentemente, o ciclo de investimento da indústria, que citei há pouco. No ano passado, as exportações caíram 22,7% em relação a 2008, com a retração do comércio mundial, mas, entre janeiro e setembro deste ano, as exportações cresceram 30% em relação ao mesmo período do ano passado.

Por conta dessa recuperação e de alguns outros fatores, especialmente a variação dos preços de commodities, como o minério de ferro, o MDIC já anunciou uma revisão da meta das exportações brasileiras neste ano para 195 bilhões de dólares, valor muito próximo do recorde de 197,9 bilhões de 2008. Devemos chegar a um superávit de US\$ 15 bilhões a US\$ 16 bilhões neste ano e mantê-lo em nível bastante importante em 2011, apesar de alguns analistas chegarem até a falar em déficit no ano que vem. Desde quando era jornalista, nunca dei muita importância à previsão de analista. Se, no fim do ano, avaliarmos o que os analistas disseram no decorrer do ano, vamos ter surpresas. Tanto no caso do comportamento do superávit como no do déficit para o próximo ano, há análises que vão de US\$ 6 bilhões a US\$ 8 bilhões de déficit e de US\$ 12 bilhões a US\$ 15 bilhões de superávit. Há algum problema nessas análises ou, pelo menos, nos números em que os analistas se baseiam ao fazê-las.

As importações, assim como as exportações, também cresceram muito nesta década, num movimento que começa em 2004. Esse fenômeno reflete, primeiro, a consolidação do nosso crescimento econômico em níveis muito elevados, o que gerou aumento de compra de bens de capital e de bens intermediários no exterior. No ano passado, as importações totais

caíram 26% por causa da crise, mas, entre janeiro e setembro deste ano, elas subiram quase 46%, 16 pontos percentuais a mais do que o crescimento das exportações no mesmo período. Não fazemos projeções públicas para importações, mas, pelo grande aquecimento que observamos na economia, devemos fechar este ano com valores entre US\$ 175 bilhões e US\$ 180 bilhões. Isso superaria o recorde de US\$ 170 bilhões de 2008. É importante citar também que essas importações são, na imensa maioria, quase 80% de bens de capital, bens intermediários, insumos para a indústria, mas com efeito, inclusive – no caso de bens de consumo, que é um número muito pequeno –, importante também para o abastecimento do mercado interno.

Sobre a evolução corrente de comércio na década, ou seja, a soma de exportações e importações, entre janeiro e setembro deste ano, nosso fluxo comercial aumentou 37% em relação ao mesmo período do ano passado. A corrente de comércio tem chegado a US\$ 375 bilhões, ultrapassando o nosso recorde de US\$ 371 bilhões em 2008. No percentual de exportação por valor agregado, entre 2001 e 2006, a participação de manufaturados ficou entre 54% e 56%; em 2007, ela caiu para 52%, começando aí uma queda para 46% em 2008 e para 44% no ano passado; nos nove primeiros meses deste ano, a participação está praticamente igual. No caso dos semimanufaturados, a participação variou um pouco entre 13% e 14%. No caso dos produtos básicos, a participação, que foi de 26% a 29% entre 2001 e 2006, começa a crescer em 2007 e chega a 40,5% no ano passado e a 44,7% entre janeiro e setembro deste ano.

Há muita crítica em relação às exportações brasileiras de commodities; ainda bem que temos a capacidade de expor-

tar, principalmente na área do agrobusiness, das commodities agrícolas, porque esse será o grande segredo dos países nos próximos anos. Os países que conseguirem ser produtores e exportadores de alimentos terão vantagem competitiva extraordinária nos próximos anos, com base em exportação de commodities agrícolas.

Em relação à balança comercial dos produtos industriais de alta e média-alta tecnologia, entre 2006 e 2005, o déficit comercial girou entre US\$ 8 bilhões e US\$ 16 bilhões e, a partir de 2006, começa a aumentar e chegou a US\$ 51 bilhões em 2008, quando importamos US\$ 103 bilhões de bens de alta e média-alta tecnologia e exportamos apenas US\$ 51,6 bilhões. No ano passado, o déficit chegou a US\$ 45 bilhões e, entre janeiro e setembro deste ano, já está em US\$ 48 bilhões. Para esse déficit, contribuiu, decisivamente, o segmento de eletrônica. O grande crescimento econômico, a distribuição de renda e a inclusão social aumentaram brutalmente a demanda interna por produtos que levam esses bens em sua fabricação. Devemos ter o maior déficit comercial setorial exatamente no setor eletroeletrônico, seguido pelo químico.

Enquanto registramos déficits crescentes em bens industriais com mais tecnologia, até 2008 a balança comercial brasileira apresentou superávit crescente em itens menos sofisticados. Começamos a década com superávit de US\$ 13 bilhões em produtos industriais de baixa e média-baixa tecnologia. Depois o saldo positivo desse setor foi crescendo, chegou a US\$ 49,8 bilhões em 2008 e caiu um pouco no ano passado, chegando a US\$ 39,6 bilhões. Entre janeiro e setembro deste ano, o superávit comercial referente a produtos de baixa e média-baixa tecnologia é de US\$ 25,3 bilhões de dólares.

No ano, o saldo deverá ficar um pouco menor que o do ano passado.

A análise da exportação brasileira por bloco econômico e por fator agregado, entre janeiro e setembro deste ano, vai mostrar que reflete bem o quadro do ano passado e de 2008. A Ásia é, hoje, o continente de destino da maior parte das nossas exportações. Ela compra 73% dos nossos produtos básicos, 17% de semimanufaturados e apenas 10% de manufaturados, isso porque a maior parte das nossas exportações é para a China, que não compra quase manufaturado brasileiro.

Essa situação se inverte no caso da América Latina e do Caribe, que é a segunda região mais importante em valores exportados pelo Brasil: 79% de manufaturados e apenas 17% de básicos formam a nossa pauta de exportações para a América Latina e o Caribe. Devemos ter muita atenção em relação aos países asiáticos, especialmente a China, que, a cada ano, toma mais mercados do Brasil nessa região. Esse apetite maior dos asiáticos – e por asiáticos leia-se basicamente a China – pelos mercados dos nossos vizinhos aumentou muito durante a crise financeira, para tentar compensar a queda de demanda por produtos industrializados, especialmente dos Estados Unidos e da Europa. Vendemos para a União Europeia 37% de manufaturados e 49% de básicos; para os Estados Unidos, 54% de básicos e 20% de manufaturados. Depois da América Latina e do Caribe, esses são os dois mercados mais importantes para os produtos industrializados brasileiros.

Analisando os dez principais países compradores do Brasil, entre janeiro e setembro deste ano, confirma-se uma situação que ocorre desde 2008. A China foi o nosso principal

comprador, com um volume de cerca de US\$ 23,2 bilhões, ou 16% de tudo o que vendemos. Para os Estados Unidos, exportamos US\$ 14 bilhões, ou 9,8% do total das vendas, e para a Argentina, nosso terceiro mercado, exportamos US\$ 13 bilhões, ou 9% de participação no total das vendas. Em relação aos nove primeiros meses do ano passado, as exportações para a China cresceram 34,3%; para os Estados Unidos, 24,6%; e para a Argentina, 57,4%, que é nosso grande parceiro comercial.

Em termos de países fornecedores, nos nove primeiros meses deste ano, compramos quase US\$ 20 bilhões dos Estados Unidos, um aumento de 15% nas importações brasileiras; US\$ 18,2 bilhões da China, o que representou crescimento de 13,8% nas importações; e US\$ 10,5 bilhões da Argentina, um aumento de 8%. Se compararmos, inclusive, o tamanho do PIB da China, dos Estados Unidos e da Argentina, em valores relativos percebe-se a importância que a Argentina tem para o comércio exterior brasileiro. Por exemplo, no caso de máquinas de lavar roupa, mais de 60% das unidades vendidas na Argentina são produzidas no Brasil. Por outro lado, de cada dez automóveis produzidos na Argentina, seis vêm para o Brasil. Somos o maior comprador de automóveis da Argentina, embora grande parte dos componentes desses veículos tenha ido do Brasil para a Argentina. Esse processo, que chamamos de integração produtiva, tem-se acentuado muito nestes últimos oito anos.

Houve um impressionante crescimento do intercâmbio do Brasil com a China nesta década, que é consequência também dos elevadíssimos índices de crescimento da economia chinesa. Em 2000, exportamos cerca de US\$ 1,1 bilhão e

importamos US\$ 1,2 bilhão. Entre janeiro e setembro deste ano, exportamos US\$ 23,2 bilhões e importamos US\$ 18,2 bilhões, com uma corrente de comércio de US\$ 41,4 bilhões. De 2000 para cá, passamos de US\$ 2,3 bilhões de dólares de fluxo comercial para US\$ 41,4 bilhões, ou seja, 20 vezes mais. Entre janeiro e setembro deste ano, vendemos 77,7% de produtos básicos e apenas 6,7% de manufaturados para a China. Nossas exportações concentraram-se em três itens: minério de ferro, soja e açúcar. Em nossas importações da China, 95% são de produtos básicos e apenas 4,3% de manufaturados.

Pelos dados apresentados até agora, fica claro que os produtos manufaturados estão perdendo participação nas exportações brasileiras. E é evidente também, como se percebe pelos números, que, em ritmo cada vez mais crescente, vendemos mais produtos com baixa e média-baixa tecnologia e menos produtos de alta e média-alta tecnologia. Isso mostra claramente o início de um processo de perda de competitividade das indústrias, a que se devem alguns fatores.

O primeiro está no centro do debate mundial atual, que é a desvalorização do dólar diante das outras moedas. A debilidade do dólar afeta a competitividade das exportações de vários setores em muitos países. Há outro fenômeno que se agrava com essa situação, que mina a competitividade de outros países – a política cambial artificial de alguns países asiáticos. Como já disse o próprio ministro Guido Mantega, podemos ter uma guerra cambial, que esperamos seja evitada nessa reunião do G-20, porque essa guerra cambial certamente levaria a um aumento brutal do protecionismo em vários lugares do mundo. O ministro Guido Mantega e o presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, estão muito atentos a essa cres-

cente desvalorização do dólar e tomando medidas que possam reduzir os efeitos desse processo.

Outro fator que afeta a competitividade da indústria brasileira é o nosso complexo sistema tributário, que taxa excessivamente os investimentos produtivos, especialmente os da indústria de transformação. Além disso, tanto o governo federal como os estaduais são muito lentos na devolução dos créditos tributários concedidos aos exportadores. Esse é outro fator que agrava a questão da competitividade das exportações brasileiras. No caso do governo federal, há retenção do IPI, do PIS/Cofins e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. É impressionante a burocracia para a devolução dos créditos tributários. Ficamos dois anos discutindo com o Ministério da Fazenda não a questão do estoque, mas do fluxo. Ao final desse tempo, em junho deste ano, chegamos, com a Fazenda, a uma solução para o fluxo, que finalmente foi publicada. Porém, no momento de fazer o processo, as exigências da Secretaria da Receita Federal foram tão grandes que nada se resolveu. Para que a empresa se habilite a receber, é preciso que não tenha tido, em toda a sua história econômica, nenhum tipo de problema com a Receita Federal. Segundo, precisa ser exportadora há cinco anos, pelo menos. Terceiro, precisa exportar 40% do seu faturamento total. Não conheço empresa no Brasil que exporte 40% do seu faturamento, eventualmente talvez algum frigorífico. No setor automotivo, que conheço bem, nenhuma empresa chega perto de 40% do faturamento. O que significa isso? De junho até hoje nenhuma empresa conseguiu receber nenhum real pelo novo processo. Essa situação é extremamente difícil.

Há também problemas conhecidos: a ineficiência de infraestrutura, que aumentou os custos de produção e de exportação; e a carência de financiamento em longo prazo, especialmente por parte dos bancos privados. Começa agora um processo polêmico de participação dos bancos privados no financiamento de longo prazo, mas essa participação ainda é muito pequena. Essas ineficiências todas, desde a infraestrutura até o financiamento, contribuem para que os investimentos em inovação e os investimentos de modo geral ocorram em quantidade muito menor do que é preciso. Ainda há o excesso de burocracia, que atrapalha os investimentos e a exportação, e também há falta de mão de obra qualificada. Temos de formar muito mais técnicos e melhores profissionais de nível superior, como engenheiros, para atender às atuais necessidades da economia, especialmente no setor industrial.

A esses fatores se soma o grande aumento da competitividade internacional na última década, especialmente dos países asiáticos, com destaque para a China. Não vou entrar em detalhes sobre as razões da competitividade da China, da economia de escala até as condições de sustentabilidade, como meio ambiente e benefícios de trabalhadores, mas é fato que a competitividade desses países afeta enormemente a competição internacional. No caso da China, ainda existe a questão do câmbio artificialmente favorável.

No caso da Coreia, ocorre a mesma coisa, embora em menor volume. Recebemos, no começo deste ano, um pedido de investigação referente à Coreia, em razão de aumento muito grande de importação pelo Brasil. Os levantamentos que fizemos não indicaram qualquer tipo de concorrência desleal. O aumento se dava pelo fato de que havia uma redução vanta-

josa em relação ao câmbio de cerca de 25% para a Coreia. Se temos um imposto de 35% de importação, quando há 25% de diferença cambial, praticamente anula-se a diferença de imposto que haveria com a eventual contribuição para a indústria nacional.

Além desses fatores todos, a China investiu muito – e continua investindo – na qualificação de mão de obra, em pesquisa e em desenvolvimento. A combinação desses fatores aumentou muito o nível de inovação na China e a competitividade dos produtos chineses.

Apesar de a nossa indústria ter perdido competitividade, não se pode dizer que o País passa por um processo de desindustrialização. Alguns economistas, alguns líderes empresariais sustentam essa tese, com a qual não concordo, porque a indústria brasileira continua sólida e muito diversificada. Passa por momento excepcional em investimento e na geração elevada de emprego e é muito competitiva em alguns setores, com possibilidades muito boas para o futuro.

Em relação à importação por categoria de uso, têm destaque as importações de bens intermediários, que são amplamente usados pelas nossas indústrias para fabricar seus produtos. Elas chegaram a representar, em 2003 e 2004, 53,5% de tudo o que compramos do exterior. De lá pra cá caiu um pouco, mas fechou 2009 em 46,8%, o que já é muito parecido com os 46,2% registrados entre janeiro e setembro deste ano. Essa queda mostra que não estamos perdendo, de maneira significativa, densidade nas cadeias produtivas. Há algumas exceções, entre as quais o maior exemplo é o setor eletroeletrônico, citado há pouco.

Em anos mais recentes, as importações de bens de capital ficaram entre 20% e 23% contra 24% a 26% no início da década, mas também é importante destacar que, neste último período, a importação de máquinas e equipamentos colaborou muito para modernizar o parque produtivo brasileiro com consequência muito positiva para manter e aumentar a competitividade. As importações de bens de consumo, de 2001 a 2007, ficaram entre 11% e 13% e, hoje, elas estão em 17%, portanto são muito baixas com relação aos insumos, aos bens intermediários, máquinas e bens de capital. Esse crescimento é relevante e precisa ser observado atentamente para que se mantenha, mas, de qualquer forma, essa participação é ainda muito pequena em nosso total importado.

Ao longo destes quase oito anos, foram adotadas muitas medidas para manter a competitividade da economia. Primeiro, a sólida política macroeconômica, que gerou estabilidade e criou a base do período bastante longo de crescimento sustentado da economia, e uma face importante dessa política foi a forte atuação do Banco Central na compra de divisas para formar as nossas reservas, que hoje são de US\$ 260 bilhões de dólares. Sem isso, sem dúvida, o real estaria ainda mais valorizado. A política macroeconômica manteve ainda ambiente muito favorável à atração de investimentos estrangeiros. Também se implantou a maior e mais bem-sucedida política de inclusão social da história do País, com a entrada de 32 milhões de brasileiros na classe média, que, portanto, tornaram-se consumidores. Aumentamos muito o poder de compra do grande mercado interno brasileiro. Isso ajuda a criar escalas que permitem investimentos para aumentar a produção e também a competitividade.

Em 2004, o governo lançou a primeira política industrial dos últimos 30 anos no Brasil, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), com várias iniciativas que incluíam a Lei de Inovação e a Lei do Bem. Em maio de 2008, houve grande aprofundamento dessas ações quando o presidente Lula lançou a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que estabeleceu metas quantitativas em dois níveis distintos. O primeiro nível com quatro macrometas para 2010. Lançamos a política sete meses antes da crise.

A primeira macrometa era aumentar a formação bruta de capital fixo para 21% do PIB. A previsão mais recente do Ministério da Fazenda para este ano indica que podemos chegar a 19,1% – tivemos 16,7% em 2009 – portanto, não atingiremos a meta estabelecida, o que se deve realmente à crise financeira. A segunda macrometa era elevar o gasto com pesquisa e desenvolvimento no setor privado para o equivalente a 0,65% do PIB, que também não será atingida. Os gastos privados em P&D devem terminar o ano em 0,5% do PIB. A terceira macrometa era ampliar em 10% o número de micro e pequenas empresas exportadoras, que também não será atingida. No ano passado, ao contrário, esse total caiu 11%. Ainda não temos a projeção para 2010, mas não atingiremos a meta. Por fim, a quarta macrometa era elevar as exportações brasileiras para 1,25% das exportações mundiais, que foi atingida porque, como já vimos, elas representaram 1,26% em 2008 e no ano passado.

O segundo nível da PDP estabeleceu metas específicas para programas. Foram três categorias de programas para se alcançarem essas macrometas, que são mobilizadoras e em áreas estratégicas, para superar os desafios científicos e tecnológi-

cos e aumentar a inovação no setor industrial; fortalecer a competitividade com o potencial de gerar efeitos sobre toda a cadeia da estrutura industrial; e consolidar o País na liderança de setores e empresas que já tenham projeção internacional e grande capacidade produtiva. O exemplo mais claro, e estamos conseguindo isso, é a questão dos grandes frigoríficos nacionais.

A ação do governo para atingir essas macrometas e as metas específicas gerou muitos resultados concretos. Nestes últimos dois anos e meio, houve desonerações de R\$ 21 bilhões, acordadas com o Ministério da Fazenda, com o alongamento do prazo de impostos, a depreciação acelerada e financiamentos pesados, inclusive para a inovação de um programa com o Ministério da Ciência e Tecnologia e com o BNDES.

A PDP também articula esforços importantes com a Estratégia Nacional de Defesa, lançada, em 2008, pelo Ministério da Defesa em parceria com a Secretaria de Assuntos Estratégicos. Essas ações visam a fortalecer as cadeias produtivas do setor de defesa e a ampliação do fornecimento de produtos nacionais no processo de reaparelhamento das Forças Armadas. Essa articulação tem gerado avanços. Um bom exemplo disso é a compra de helicópteros de transporte pelas Forças Armadas. O MDIC e o Ministério da Defesa criaram um grupo de trabalho no âmbito da PDP que trata da cooperação industrial que fará essa compra dos 50 helicópteros Eurocopter, que serão produzidos no Brasil com transferência substancial de tecnologia para o País, o que permitirá, entre outras vantagens, adensar a cadeia produtiva do setor aeronáutico.

Pela primeira vez, a política industrial articula-se com o Plano de Ação de Ciência e Tecnologia e Inovação, lançado em 2007 pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, o que é muito importante. Esse plano previa que os investimentos totais em pesquisa e desenvolvimento deveriam chegar ao equivalente a 1,65% do PIB em 2010. Devemos chegar a 1,4%, dos quais 0,5% é da iniciativa privada e 0,9% do setor público. Entre os instrumentos e benefícios voltados para pesquisa e desenvolvimento, está a dedução em dobro das despesas com formação de pessoal em pesquisa e desenvolvimento no setor de TICs (Tecnologia de Informação e Comunicação) do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); depreciação imediata de máquinas e equipamentos para pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica; e incentivos fiscais para empresas que investem em P&D na fabricação de equipamentos transmissores para TV digital.

O BNDES criou três linhas de financiamento: inovação tecnológica, capital inovador e inovação da produção para ampliar as demandas do setor com juros reduzidos. As carteiras dessa linha, em agosto, já estavam em 6,4 bilhões de reais. Também criamos, com a PDP, o drawback verde e amarelo, que evoluiu hoje para o drawback integrado. Drawback é um termo muito específico em relação ao exportador, que significa que o produtor brasileiro pode comprar insumos não só importados, como também nacionais, sem nenhum tipo de imposto, desde que a parte componente seja colocada no produto a ser exportado. Isso dá grande vantagem para o exportador. Foram também adotadas dezenas de medidas de facilitação de comércio exterior.

Antes mesmo da PDP, o BNDES vinha aumentando muito o volume de crédito para o setor produtivo, e esse processo se acelerou durante a crise quando o banco passou a ser ferramenta fundamental para o enfrentamento da crise. No ano passado, o BNDES criou o chamado Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que já foi prorrogado duas vezes e deve terminar agora em 31 de dezembro.

Se eu pudesse, também prorrogaria esse PSI, porque até o mês passado já tinham sido contratados R\$ 97,2 bilhões em operações no âmbito do PSI e liberados R\$ 70,1 bilhões em empréstimos. Cerca de 90% das contratações são para financiar máquinas e equipamentos, para modernizar as empresas e aumentar a produtividade e a competitividade. Esse programa financia também máquinas agrícolas, caminhões e ônibus. Devemos bater o recorde de produção nos 50 anos da indústria automobilística neste ano por causa do PSI do BNDES.

Já citei aqui o processo de envolvimento do governo brasileiro na inserção internacional das empresas. O BNDES passou a apoiar companhias de grande e médio porte, como alimentação, siderurgia, mineração, finanças, TI, engenharia, construção civil e energia, nesse processo de internacionalização. A evolução da presença internacional das empresas de capital nacional nunca foi tão grande como nos últimos anos, que pode ser medida pelo estoque de investimento direto brasileiro. No início dos anos 1990, era de centenas de milhões de dólares. Em 2008 foi de mais de US\$ 34 bilhões, segundo dados mais recentes do Banco Central.

Nos últimos anos, o BNDES e o Banco do Brasil ampliaram o crédito para exportadores e também o processo de análise

de crédito e exportações no âmbito do Comitê de Financiamento e Garantia de Exportações (Cofig). Também estamos criando – já deveríamos ter criado – o Eximbank, o banco de exportação e importação, ligado ao BNDES, que deverá começar a operar nos próximos meses.

Fizemos grande esforço para que fossem abertos novos mercados para os produtos brasileiros, em ações conjuntas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, por meio da Agência Brasileira de Promoção de Exportações (Apex-Brasil), e do Ministério de Relações Exteriores. Foram feitas 36 missões comerciais para mais de 60 países. A última missão foi em dezembro, seguindo a ordem do presidente de trabalhar até o último dia do seu governo. Fomos a cinco países do Oriente Médio – Kuwait, Emirados Árabes, Catar, Arábia Saudita e Síria.

Mudamos o processo das ações de defesa comercial, que são muito importantes para a defesa da indústria brasileira contra a concorrência desleal. Hoje estamos aplicando direito antidumping provisório em apenas três meses. Temos sido muito rápidos e eficientes nesse processo. Temos 67 medidas antidumping aplicadas, 30 investigações sendo feitas e 25 pedidos de investigação. Com isso, somos o terceiro país entre os que mais aplicam medidas de defesa comercial no mundo. Reduzimos o prazo, nestes últimos três anos, de investigação de medidas antidumping de dois anos para 12 meses, no máximo 14 meses. O uso de direitos provisórios cresceu 300% entre 2005 e 2009, em comparação com o período de 1998 a 2004. A média da Secretaria de Comércio Exterior, para concluir uma investigação, tem sido de 10 meses a 12 meses, mas, no começo do governo Lula, era de quase dois anos e, antes, de

três anos. E os processos tornaram-se muito mais complexos e com um número bem maior de partes envolvidas.

Essas medidas fazem parte do enorme esforço do governo para aumentar a competitividade da economia brasileira, mas, além disso, precisamos ficar muito atentos em relação a alguns itens fundamentais que devem estar na agenda da competitividade nos próximos anos. Evitar a valorização do real, manter ambiente muito favorável à atração de investimentos estrangeiros, desonerar os investimentos produtivos, dar continuidade às políticas de desenvolvimento produtivo, ampliar e melhorar a formação de mão de obra, manter o BNDES como importante instrumento de financiamento de longo prazo, melhorar as produções para que os bancos privados também aumentem sua participação nos empréstimos de longo prazo – ainda é absolutamente tímida a participação do sistema financeiro privado nesses empréstimos –, continuar apoiando a internacionalização das empresas brasileiras, aperfeiçoar instrumentos de defesa comercial, ampliar, e muito, as medidas de simplificação do comércio exterior e continuar as obras do PAC. Esses são, a meu ver, os itens mais importantes da agenda da competitividade industrial do Brasil nos próximos anos.

Alberto Lourenço (SAE) – Sou daqueles um pouco mais pessimistas quanto ao efeito do câmbio na indústria, por isso lhe faço uma pergunta dividida em duas partes. Primeiro queria que o senhor dissesse como está o comportamento dos setores intensivos em trabalho. O senhor mostrou o problema com os setores intensivos em tecnologia, em nossa pauta, e queria perguntar-lhe qual seria o comportamento da indústria se a variável não fosse o produto industrial, mas o valor agregado nacional, porque a

industrialização é porosa, vai pela substituição de componentes, até para que a indústria mantenha a competitividade num quadro cambial adverso.

No caso dos setores intensivos em trabalho, o efeito tem sido bastante grande. Vou usar o exemplo da indústria automobilística, que perdeu 40% das exportações. Hoje ela não é tão intensiva em mão de obra, mas continua sendo bastante importante, até porque, com o crescimento da massa salarial, esses setores intensivos em mão de obra passaram a ter custo maior, afetados muito negativamente pela questão cambial, que é muito grave. Se você considerar, por exemplo, a questão da valorização do real e a desvalorização da moeda da China, a diferença no preço de um produto é de cerca de 70%. É praticamente impossível tirar essa diferença em competitividade, em processos, etc.

No caso da produtividade da indústria, você tem razão, o que se verifica também no caso dos eletroeletrônicos. O déficit, neste ano, será de US\$ 20 bilhões porque é cada vez mais barato importar os componentes, especialmente da Ásia, do que fabricá-los no Brasil. Para o produtor de partes e componentes do setor de eletroeletrônico, por exemplo, que é o mais evidente nesse processo, é muito difícil, por questões de valorização ou desvalorização, compensar na produção. Por exemplo, a Zona Franca de Manaus, que sempre teve uma situação mais ou menos equilibrada na questão da produção, neste ano terá um déficit enorme exatamente por causa do déficit de eletroeletrônicos. No caso da indústria química, também está acontecendo esse mesmo problema. Torna-se muito barato importar. É positivo produzir bens, mas uma grande parte deles, se houver desagregação, é importada.

Bruno Cesar Araújo (Ipea) – Nos países asiáticos, os grandes lucros – não necessariamente da indústria – tiveram papel muito relevante para a industrialização, diversificando suas atividades. Gostaria de saber qual é a sua visão sobre o papel dos grandes grupos industriais no Brasil para o futuro e qual seria o papel do BNDES na indução dessa diversificação e no desenvolvimento industrial brasileiro nos próximos anos.

Considero muito difícil comparar os grandes grupos asiáticos, especialmente os chineses, com os grandes grupos nacionais. Os grandes grupos chineses não são privados, em sua imensa maioria são estatais ou paraestatais, então fica muito difícil compará-los. No caso dos investimentos da China no exterior, percebe-se claramente que esses grandes grupos procuram hoje ter acesso a matérias-primas, para que continuem tendo participação importante no processo industrial no País. Não é por outra razão que 90% dos investimentos chineses são no Brasil. A China já está tornando-se um dos mais importantes investidores no Brasil. Só neste ano já são cerca de US\$ 15 bilhões investidos pela China no Brasil, dos quais 90% são em compra de mineradoras. Até agora o único investimento que poderíamos chamar de produtivo é a compra de uma mina de energia de transmissão no Nordeste brasileiro. Há dois ou três pequenos investimentos na área industrial, mas mais de 90% dos investimentos estão em mineração.

A última compra foi em Minas Gerais, perto de Belo Horizonte, de US\$ 1,3 bilhão. Valeria, no máximo, US\$ 890 milhões, mas os chineses pagaram US\$ 1,3 bilhão, porque eles precisam comprar o máximo possível de fornecimento de matéria-prima. Isso está acontecendo também na África. A China tem procurado trabalhar para ter grande ativo em

fornecimento de minério. Teremos abertura importante de capital, esses grupos serão cada vez mais capital. Os grandes grupos precisam ter governança muito diferente da que tem tido até agora, e o BNDES continuará tendo papel fundamental no processo de alavancar especialmente os grandes grupos. A economia mantendo-se sustentável, com crescimento, com juros baixos e a possibilidade de juros mais baixos, com inflação baixa, haverá certamente a entrada dos grandes grupos privados no processo de financiamento de longo prazo, o que pode alavancá-los muito. Isso já tem acontecido, mas de maneira ainda muito tímida. Alguns grandes negócios feitos no Brasil nos últimos três meses mostram que começa a haver um certo apetite no sistema financeiro privado para o financiamento em longo prazo de grandes grupos nacionais.

Cássio Bastos (SAE) — Considerando a intenção de inserir pequenas e médias empresas nas exportações e considerando que boa parte do mercado brasileiro de exportação está no Oriente Médio e na Ásia, existe algum mecanismo para que essas pequenas e médias empresas superem obstáculos, tais como as estruturas de mercado e as barreiras culturais? As pequenas e médias empresas normalmente não têm fôlego para, sozinhas, descobrir as características de mercado. A China, por exemplo, é bastante hermética nesse ponto.

A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) tem feito esforço muito grande para coordenar processo junto às pequenas e médias empresas para exportação, com a participação, inclusive, muito importante do Sebrae. No Ministério, temos também um trabalho específico com relação às pequenas e médias empresas de média exportação — os Encomex, que são encontros de comércio exterior que rea-

lizamos no Brasil inteiro para conscientizar as empresas sobre a possibilidade e a capacidade de exportação que elas têm. No segundo mandato do presidente Lula, temos feito missões com o Sucatão (antigo avião presidencial). O presidente foi muito favorável ao seu uso quando o solicitamos. Estamos trabalhando muito na África, no Oriente Médio e na América Latina, mas ainda há enorme dificuldade de conexão entre os países. Era muito difícil levar um grupo de 100 empresários a essas missões, por exemplo, mas hoje é o que temos feito. A Aeronáutica tem dado apoio extraordinário nessas missões, e mais da metade das empresas que participam delas são pequenas ou médias. Então, temos aberto um mercado importante para essas empresas, num esforço de pequenos resultados. Realizamos 15 missões, com 700 ou 800 empresas, o que ainda é pouco, mas conseguimos, por exemplo, que uma empresa de Juiz de Fora começasse a exportar água mineral para a África do Sul, empresa que é, hoje, uma das grandes exportadoras do município. Uma empresa de Pernambuco que fabrica material de limpeza tem fechado, todo mês, contratos importantes em países africanos a partir de duas missões de que participou. O esforço tem de ser contínuo. Temos de quebrar a barreira cultural – que é o mais difícil – de fazer que as pequenas e as médias empresas acreditem que as exportações possam ser fator importante de venda e menos sazonal do que, muitas vezes, é o mercado interno.

Ariel Pares (SAE) – O senhor comentou sobre a importância de se manter a PDP. Qual é o papel que o senhor atribuiria à política das micro e pequenas empresas, haja vista que o Brasil, nestes últimos anos, criou a lei complementar das micro e pequenas empresas e, além disso, o microempreendedor individual. Queria que o senhor desse a sua visão e o que pode ser feito nessa direção.

Primeiro nunca houve uma preocupação tão grande com micro, pequenas e médias empresas como nestes últimos anos. O microempreendedor individual é um exemplo absolutamente claro em relação a isso. Hoje estamos perto de um milhão de microempreendedores inscritos. Há um cálculo de que são 11 milhões de microempreendedores individuais. O termo “informal” que usamos no Brasil é um eufemismo que devemos abolir. Realmente devemos tratar as coisas como elas são. Uma coisa, ou é ilegal, ou não ilegal. Estamos legalizando e não formalizando um milhão de empresas. Deveríamos legalizar mais dez milhões de microempreendedores individuais. Deveríamos aprofundar o processo da Lei do Bem, do Simples. Falávamos aqui de empresas de setores intensivos de mão de obra. Setores intensivos de mão de obra são micro, pequenas e médias empresas, às quais deveríamos dar preferência nacional.

É pouco ainda o que temos em relação às micro, pequenas e médias empresas. As dificuldades burocráticas são enormes, as dificuldades de compra são enormes. Agora conseguimos aprovar uma medida provisória em que a pequena e a média empresa nacional podem participar de licitações, de compras governamentais, com possibilidade de até 25% de preço maior do que outra empresa, para promover a pequena empresa. Mas esse esforço que fazemos ainda é pequeno. A micro, a pequena e a média empresa não deveriam estar na política de desenvolvimento industrial, numa PDP, mas em uma política nacional. Aliás, já defendi, para espanto dos meus colegas de Ministério, a criação de um ministério da micro, pequena e média empresa no Brasil, de forma a tratá-las mais seriamente.

Liana Carleial (Ipea) – Tenho três perguntas, a primeira delas já é em consequência da sua última afirmação com relação à criação do Ministério da Pequena e Média Empresa. Indagaria se separar por porte de empresa ajudaria na formação da política pública e na eficácia dos seus resultados. Já temos exemplo de políticas que se fazem de forma separada em um mesmo ministério, cujo resultado não é muito eficaz. Gostaria de entender melhor por que o senhor pensa dessa forma. A segunda questão tem a ver exatamente com uma dimensão da PDP que, na realidade, não aconteceu, que foi a sua regionalização. Parece-me que, num país com as dimensões do Brasil, quando uma política pública é concebida, especialmente no setor produtivo, ela precisa ser previamente regionalizada. Por exemplo, o PIM (Polo Industrial de Manaus) não foi incorporado à PDP e, como o senhor já disse, ele é um dos problemas que, na realidade, poderiam ser parte da solução, uma vez que há grande déficit na eletrônica. E o terceiro ponto, ainda com relação à PDP, é a questão da atração dos investimentos que o senhor sugere sejam mantidos. Indago se, sem haver nenhuma mudança na própria concepção da formação da política e da concepção da empresa e da parceria dela entre empresas nacionais e internacionais, a atração de investimentos é, de fato, uma estratégia saudável. Na realidade, o que o senhor mostrou hoje foi a permanência da demanda de produtos intermediários pela indústria nacional, o que revela o fortalecimento da firme rede internacional no Brasil. Sem nenhuma mudança nesse formato, sem que, por exemplo, se cobre contrapartida das empresas financiadas com financiamento público nacional, essa política de atração de investimentos é, de fato, efetiva?

Sobre a primeira questão, a separação por porte das empresas ajudaria na formação de política pública. Fiquei muito sur-

preso porque, no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, quando se chamava – assim foi conhecido na maior parte da sua existência – Ministério da Indústria e Comércio, não havia qualquer iniciativa forte, por exemplo, em relação ao comércio. Nunca tivemos uma política nacional do comércio e ainda não temos, mas estamos trabalhando há dois anos para ter uma, como se fosse uma PDP.

Não temos também, no Ministério que cuida de serviços, uma política nacional de serviços, em um país que caminha celereamente para ser desenvolvido, onde terá, cada vez mais, maior participação no PIB, como ocorreu em todas as economias desenvolvidas. Não imagino que um Ministério da Indústria e Comércio, que se transformou no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ainda precise trabalhar processos como o da área de comércio.

Para ser mais explícito, nunca tinha havido uma reunião dos grandes magazines, dos supermercados brasileiros, no Ministério da Indústria e Comércio. O presidente da República nunca tinha recebido os grandes supermercadistas brasileiros ou internacionais. A primeira vez que um presidente se encontra – quando falo presidente, não me refiro somente ao atual, mas também aos anteriores –, em reunião ampla com os representantes, por exemplo, do grande varejo nacional dessa área, foi agora, há menos de um ano. Não acredito que o Ministério possa dar conta também do processo das micro, pequenas e médias empresas. Esse caso é mais ou menos como querer que Petrobras cuide do etanol. Ela não vai cuidar dele, porque a cabeça das pessoas que nela trabalham não está ligada a ele, mas ao petróleo. Essa é uma questão cultural, muito difícil de resolver. Precisou ser criada uma empresa para cuidar

do etanol na Petrobras. O Ministério da Indústria é pequeno, tem um quadro excepcional de servidores, muito competente e dedicado, mas não tem a capacidade de tratar de tudo isso. Teria mais efetividade se criássemos um ministério com uma cultura voltada para as micro, pequenas e médias empresas.

Com relação à segunda questão, um dos pontos da PDP era a regionalização. Conseguimos que algumas empresas se instalassem em outros lugares, mas o processo é lento. Por exemplo, hoje há um grande estaleiro em Pernambuco, no Nordeste, e algumas indústrias querem instalar-se em parques industriais também na região, mas é preciso fazer muito mais, a regionalização não aconteceu ainda. Você falou do PIM, o Polo Industrial de Manaus. Não o colocamos de propósito na PDP porque é completamente fora do acordo com relação às políticas de desenvolvimento industrial. Ele é muito específico. Temos hoje uma dificuldade com o PIM. Querem que tudo seja feito nele – é natural –, mas não se pode fazer, por exemplo, a transferência de processo produtivo de outros estados para o PIM. Há um pedido de um processo produtivo básico para fazer tomada e plugue no PIM, o que não tem o menor sentido. Deve haver uma pequena empresa aqui em Ceilândia que fabrica tomada, em cujo processo de produção não há nada mais básico. Certamente as facilidades e os benefícios que as empresas recebem no PIM, com, por exemplo, importação de material, fariam que esses produtos fossem fabricados em Manaus e a empresa de Ceilândia fosse fechada. Então, deixamos de propósito o PIM fora da Política de Desenvolvimento Produtivo. No caso da atração de investimentos, você poderia repetir a pergunta?

Liana Carleial (IPEA): O senhor se referiu, por exemplo, ao êxito da China, que certamente, para ter esse êxito, mudou a sua formatação de parceria e de utilização do investimento direto estrangeiro em razão dos seus interesses nacionais. E isso gerou, de fato, resultado muito positivo do ponto de vista da indústria e da capacidade de inovação e de incorporação do progresso técnico nas empresas chinesas. Não passamos por esse processo. Na realidade, a atração de investimentos traz a empresa do exterior para se instalar, inclusive com as suas subsidiárias ou com as suas fornecedoras, como foi o caso da indústria automotiva dos anos 1990, que foi toda nesse formato, como a Renault, que aqui se instalou com todas as suas fornecedoras. Na realidade, o financiamento público brasileiro não exige nenhuma contrapartida das empresas que utilizam esse financiamento, do ponto de vista da localização, da complementação dos fornecedores nacionais. Então, a minha pergunta é: vale a pena manter essa política, sem mudar a institucionalidade que rege os financiamentos e, na realidade, a gestão desse investimento direto estrangeiro no Brasil? Não deveria haver uma mudança dessa institucionalidade?

Concordo com você que deveria haver alguma discussão sobre isso. Não concordo e não considero que seria apropriado e benéfico para o Brasil, no estágio em que o País está, ter o tipo de política aplicado pela China, que é um sistema político completamente diferente do sistema do Brasil. Temos a chamada democracia no Brasil. Os processos na China são muito diferentes, estive muitas vezes lá, inclusive trabalhei em duas grandes fábricas chinesas. A Volkswagen foi a primeira empresa ocidental a ir para a China logo depois da revolução cultural. Até hoje ela fabrica, na China, um automóvel que foi desenvolvido pela Volkswagen do Brasil: o Santana, líder

do mercado chinês. E os processos lá são muito diferentes dos que há no Brasil. Por exemplo, a China tem enorme processo de usinas eólicas e simplesmente proibiu que as empresas estrangeiras que estão no país produzindo equipamentos para elas participassem das concorrências e das estações dessas usinas. Não faríamos isso aqui no Brasil. Dificilmente o faríamos com as empresas instaladas no Brasil. Não o estamos fazendo nem com as empresas que não estão instaladas no Brasil. A China será fornecedora de grandes geradores para usinas que estão sendo feitas no Amazonas, em Jirau, em Santo Antônio. No caso, por exemplo, do trem-bala, duvido que, na China, alguma empresa estrangeira pudesse ser grande fornecedora desse trem-bala chinês. Aqui o faremos, em boa parte, com a participação de empresas estrangeiras. Mas concordo com você que temos de avançar muito na questão do financiamento público, que, embora mais barato que o financiamento do setor privado, deverá ser pago. O BNDES cobra juros, etc. De qualquer forma, deveríamos, no caso dos financiamentos do próprio BNDES, ter tratamento especial para isso. Lembro-me de que, em 1995, negociei com o BNDES investimento para instalar uma fábrica da Volkswagen em São José dos Pinhais. Foram negociados pelo BNDES o processo do emprego e também a parte social em relação à fábrica. De lá para cá, avançou muito pouco o processo de induzir. Agora há os casos, por exemplo, dos subsídios, dos incentivos fiscais que deveriam, realmente, exigir contrapartidas importantes.

Registro aqui a presença do presidente de um instituto que hoje tem papel fundamental no processo da competitividade da empresa brasileira – o professor João Alziro Herz da Jornada, do Inmetro (Instituto Nacional de Metrificação). O Inmetro tem feito um trabalho fundamental na certificação

de produtos, no acompanhamento da qualidade, não só na certificação do produto, mas também na procura de melhores condições para vários setores da economia. Estamos hoje, por exemplo, no processo da etiquetagem veicular dos veículos com eficiência energética. O Inmetro já desenvolveu esse processo, já tem hoje o selo de eficiência energética que devemos aplicar para os carros nacionais produzidos no Brasil. O BNDES tem tido papel importante também na defesa comercial do Brasil, avaliando e certificando produtos, ou não, para impedir que produtos sem qualidade entrem no Brasil. O Inmetro teve crescimento importante neste governo; hoje tem 190 doutores, quando tinha 10 há sete anos. O Inmetro tem o único microscópio eletrônico do Hemisfério Sul que trabalha em nanotecnologia. O instituto teve crescimento exponencial nos últimos anos, presta enorme serviço ao País e é ligado também ao Ministério do Desenvolvimento.

Victor Leonardo Araújo (Ipea) – Querida que o senhor falasse um pouco da questão regional. Existem esforços específicos do Ministério para procurar diversificar um pouco mais a estrutura produtiva das regiões mais atrasadas do País, como o Norte e o Nordeste?

Na PDP há, especificamente, a questão da regionalização da produção no País. É um processo que vai ser muito longo, mas já começou. Hoje, o Sudeste tem perdido cada vez mais a participação na produção industrial, que vai aumentar muito no Nordeste. Acredito que os investimentos que serão feitos pela Petrobras, por exemplo, nas refinarias programadas para o Nordeste, os investimentos previstos pela Vale, os investimentos siderúrgicos, as estradas e as ferrovias previstas para o Nordeste vão trazer mudança enorme na regionalização. Essa

transformação macroeconômica no Nordeste não aconteceria sem que a região tivesse, minimamente, as condições de infraestrutura, o que passaremos a ter com a Transnordestina, com a estrada de Itaquí, que vai para o Porto de Ilhéus. Nos próximos anos, veremos a transposição das águas do São Francisco, uma grande transformação que durante muito tempo ficou parada.

Luiz Cesar Zeredo (Ipea) — Gostaria de explorar um pouco mais o seu entendimento sobre a situação da indústria no Brasil, especialmente em dois aspectos da perna da indústria no ramo multinacional. O primeiro aspecto é a questão das diversas multinacionais que operam em setores dinâmicos da economia. O Brasil é o mercado, talvez em alguns casos, mais importante. A Fiat, por exemplo, vende mais automóveis no Brasil do que na própria Itália. O que pode ser feito, no primeiro aspecto, para que essas indústrias tenham, no Brasil, maior atenção para a área de inovação tecnológica. Nas etapas superiores do processo produtivo dos automóveis, como é que pode haver transferência tecnológica para o País? No segundo aspecto, tendo em vista a situação do mercado mundial, muitas dessas indústrias agora estão com tendência de fazer movimento reverso de remessa de divisas para o exterior como forma também de auxiliar até as próprias matrizes dos setores, que estão sofrendo muito com a crise mundial. O que podemos fazer também para evitar isso?

No caso específico da indústria automobilística, melhoramos muito na transferência tecnológica. Você falou da Fiat. Trabalhei na Volkswagen nos anos 1990 até 2000, a única empresa multinacional do setor automotivo que tinha área de engenharia completa, Tinha 1.500 técnicos, designers, engenheiros, escultores que fazem uma capa de argila para produzir o auto-

móvel. Era a única empresa multinacional instalada no Brasil, na área automotiva, que planejava e tinha a área de desenvolvimento de produtos para a produção de carros especificamente para o Brasil, como os carros Brasília, Variant e vários outros modelos de automóveis. Nenhuma outra empresa tinha essa área. Hoje há outras empresas que tem. O BNDES tem trabalhado muito com essas empresas. As quatro grandes empresas automobilísticas têm grandes áreas de engenharia no Brasil. Inclusive a Fiat, que você citou, tem a área de engenharia, tem procurado o BNDES e tem trabalhado com o Ministério da Ciência e Tecnologia. Duas dessas empresas, por exemplo, estão trabalhando com o MCT no programa do carro elétrico, do carro hídrico. Então, na questão da transferência de tecnologia, houve avanço importante.

No caso da remessa de dividendos, não há o que fazer. Você tem razão, o lucro da Fiat na Itália só ocorreu porque a Fiat brasileira remeteu dividendos. A Fiat é um caso muito específico porque tem poucas subsidiárias no mundo. Com outras empresas não acontece isso, como é o caso da GM, da Ford, da Volkswagen, que têm empresas espalhadas pelo mundo inteiro. A Fiat não está na China, mas a Volkswagen, a GM e a Ford estão. Há outras empresas, como a Renault. Embora a Fiat seja europeia, ela tem fábrica só na Itália. A Ford tem na Espanha, Itália, Alemanha e Bélgica, assim como a GM.

Um dos pontos mais importantes para a atração de investimentos que tenho percebido nestes anos é o Brasil dizer a todos os investidores que é livre a remessa de dividendos no País. Em todas as publicações que você vê, em todos os lugares do mundo, inclusive na publicação feita pelo governo brasileiro sobre atração de investimentos no Brasil, um dos pontos

importantes para o investidor é a informação de que o Brasil permite a remessa de dividendos, que é feita pelo Banco Central depois de serem pagas todas as despesas, como taxas e tributos, no Brasil. Isso tem dado ao País, nestes últimos anos, uma capacidade de atração de investimentos importantes.

Gabriel Coelho Squeff (Ipea) – Voltando um pouco ao câmbio, logo que entrei no Ipea resolvemos observar a questão da taxa de câmbio e das exportações. A literatura costuma encontrar baixa resposta das exportações à taxa de câmbio. Em estudo que fizemos recentemente, também encontramos baixa resposta à taxa de câmbio. Como fato utilizado, há a desvalorização de 1999 quando as exportações demoraram para responder, até o recorde de exportações de 2006, 2007, de US\$ 190 bilhões, que também se deu no período em que a taxa de câmbio não estava tão desvalorizada. Nesse sentido, qual é o entendimento que o senhor e a equipe do Ministério têm a respeito desse tema? E, complementarmente, na hipótese de que o câmbio efetivamente seja determinante, o que pode ser feito para melhorar a taxa de câmbio, se a entrada de dólares continuar massiva?

Concordo, em grande parte, com o que você disse em relação ao efeito do câmbio sobre as exportações. O grande nó que precisamos resolver é o da competitividade da indústria nacional. Tenho dito em alguns fóruns – com muita tranquilidade e para a irritação de boa parte dos industriais – que, se tivéssemos a competência, a competitividade do agronegócio do Brasil na indústria e a indústria tivesse feito, nestes 30 anos, o que o agronegócio fez em competitividade e em redução de custos, estaríamos em situação diferente hoje. Tenho dito também que precisaríamos de uma Embrapa da indústria brasileira. Os avanços que conseguimos no agrobusiness

no Brasil são impressionantes. Deixam longe os avanços que conseguimos em produtividade, em eficiência, em mudança de processos na indústria. Então, uma parte dos efeitos sobre as exportações é câmbio, mas a maior parte é competitividade, produtividade, processos e, principalmente, inovação.

Alberto R. Cavalcanti (SAE) – Volto à questão do dividendo, mas com outro enfoque. O nosso mercado de capitais é muito subdesenvolvido, as empresas fecham capital ao invés de abri-lo. Grandes empresas são de responsabilidade limitada. E isso afeta o chamado custo Brasil, porque a captação de recursos para investimento passa a depender do sistema financeiro que tem spreads e custos altos. Como o senhor vê essa questão?

Vejo exatamente como você. Concordo com os argumentos que você colocou para dar base à pergunta. Mas isso é muito sério. Há pouca modernidade nesse processo, pouca governança, poucas empresas. Há muitos casos de empresas que foram abertas e fecharam. Ainda temos grande limitação nessa área, o que faz que tudo seja mais caro, evidentemente. É o que dizia da Embrapa. Extrapolando um pouco, temos de ter um mercado de capitais muito mais evoluído do que ele é hoje, há centenas de empresas que poderiam estar no mercado. A maioria dos empresários é muito adepto do curto prazo, o que realmente dificulta a evolução do nosso mercado de capitais.

PALESTRA DO MINISTRO

LUIZ DULCI

SECRETARIA-GERAL

PALESTRA PROFERIDA EM 26/11/2010



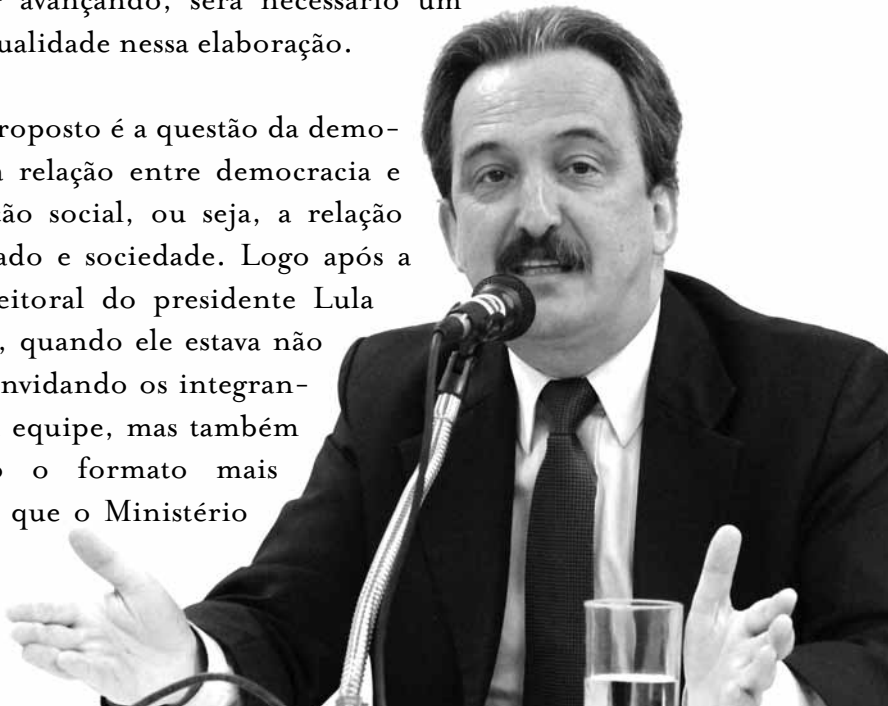
LUIZ DULCI

- 1956 *Nasce, em 7 de janeiro, em Santos Dumont (MG).*
- 1974 *Graduação em Letras Clássicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).*
- 1974 *Professor de Língua e Literatura Portuguesa, especializado em educação de adultos.*
- 1982 *Deputado Federal pelo PT.*
- 1993-1996 *Secretário de governo da prefeitura de Belo Horizonte (MG).*
- 1996-2003 *Presidente da Fundação Perseu Abramo, de estudos políticos, sociais e culturais, vinculada ao Partido dos Trabalhadores.*
- 1997-1998 *Secretário de Cultura da prefeitura de Belo Horizonte (MG).*
- 2003 *Ministro-Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República.*

PALESTRA DO MINISTRO
LUIZ DULCI

Mais do que nunca, o debate de ideias no Brasil é necessário para que o País continue avançando, equacionando de maneira adequada os seus desafios e, sobretudo, resolvendo os seus problemas. Nesse próximo período da vida brasileira, a reflexão sobre os desafios do País torna-se imprescindível. As ideias democráticas, tanto na esfera político-institucional, quanto nas esferas econômica, social, cultural e espiritual, elaboradas ao longo dos anos 1980 e 1990, foram suficientes para que o País chegasse até aqui. Se quisermos continuar avançando, será necessário um salto de qualidade nessa elaboração.

O tema proposto é a questão da democracia e a relação entre democracia e participação social, ou seja, a relação entre Estado e sociedade. Logo após a vitória eleitoral do presidente Lula em 2002, quando ele estava não apenas convidando os integrantes da sua equipe, mas também definindo o formato mais adequado que o Ministério



deveria ter para traduzir os seus compromissos programáticos assumidos durante a campanha – compromissos, aliás, assumidos muito antes, ao longo de décadas de luta política e social, mas confirmados e sistematizados durante a campanha eleitoral de 2002 –, em conversa com algumas pessoas que participaram da sua coordenação de campanha (eu, José Dirceu, Antônio Palocci, Luiz Gushiken e Gilberto Carvalho), disse que, para um projeto de país como o nosso, era preciso redesenhar os ministérios do Palácio do Planalto.

Da mesma maneira que a Casa Civil se encarregava de realizar interlocução cotidiana com o mundo político, com o Senado, com a Câmara, com os partidos políticos, com os governos dos estados e as prefeituras, que coordenava, orientava e, em grande parte, executava o diálogo com o mundo político, era necessário ter um ministério, também no Palácio do Planalto, que se encarregasse de fazer o mesmo com a sociedade civil brasileira. Para um governo como o nosso, o diálogo com a sociedade civil era tão importante quanto o diálogo com o mundo político, o chamado diálogo institucional.

E se chegamos à Presidência, obviamente foi porque disputamos eleições, organizamos um partido, fizemos alianças políticas, amadurecemos a nossa experiência de governo nas prefeituras e nos governos de estados, credenciamos-nos, portanto, nas palavras dele, por uma atuação propriamente política para chegar à Presidência.

O presidente Lula disse ainda que não foram menos importantes as nossas raízes na sociedade civil brasileira, a nossa relação com os movimentos sociais da cidade, do campo, com as organizações femininas e feministas, com os movimentos

de igualdade e de luta pela igualdade racial, com as organizações da juventude, organizações religiosas de ação social. Acrescentou que poderia ser que outros governos não tivessem tanta necessidade dessa dupla interlocução quanto o nosso. No fundo, chegamos aqui pela conjunção de uma estratégia institucional com uma estratégia social. As duas foram igualmente importantes para que o presidente Lula se tornasse presidente, liderando uma coalizão. Ele usou uma expressão muito interessante: fizemos uma coalizão política e também uma coalizão social. Uma aliança política e uma aliança social. Se as duas foram imprescindíveis para que chegássemos até aqui, deveria ser também imprescindível para que pudéssemos governar em coerência com o nosso programa e o nosso projeto.

Alguém, durante a reunião, questionou o presidente, dizendo que isso não era necessário porque os diferentes ministérios poderiam dialogar com as entidades não governamentais, com as organizações sociais do seu setor. Mas o presidente Lula insistiu, dizendo que isso não bastava, da mesma forma que não bastava que cada ministério tivesse sua assessoria parlamentar. E disse que a nossa gente – ele estava referindo-se à sociedade civil brasileira –, os movimentos sociais nasceram na luta pela redemocratização do País e têm enorme desconfiança do Estado porque nasceram resistindo ao Estado autoritário na esfera política, ao Estado planejador tecnocrático e ao Estado cooptador, em alguns casos. Mas era sempre um Estado adversário. E o desafio a que o presidente Lula se impôs, e nos impôs, era fazer que a sociedade civil brasileira se aproximasse mais do Estado, conhecesse melhor o seu funcionamento, de modo a poder disputar, inclusive democra-

ticamente, nas decisões do Estado, para criar uma correlação de forças favorável às classes populares.

Se os movimentos sociais ficarem de longe apenas reivindicando, reclamando, chorando ou criticando, não serão uma força de transformação ou instrumento de mudança. Cumprirão papel mais testemunhal fazendo juízos de longe, mas não serão uma força real, como as elites o são econômica e politicamente. Com pelo menos 500 anos de experiência, esses movimentos são tremendamente sabidos e versáteis na capacidade de influenciar as decisões do Estado, e é legítimo que seja assim na democracia. Que todos os interesses econômicos e todos os setores sociais possam tentar, pelo menos, incidir nas escolhas do Estado.

Paulo Freire, com quem tive a honra de conviver e até de trabalhar um pouco na área de alfabetização de adultos, dizia a mesma coisa que o presidente Lula, mas com outra linguagem: se as maiorias sociais querem qualificar-se para dirigir os destinos do País – e é também natural que, na democracia, elas possam condicionar democraticamente o destino do País –, precisam apropriar-se de um saber sobre o Estado, que as elites já têm. As elites já têm, historicamente, conhecimento muito grande sobre como o Estado funciona, quais são os seus limites, quais são as suas possibilidades, quais são os fundos públicos, como é que eles podem ser direcionados. Mas as classes populares não têm essa vivência. Em geral, historicamente, são espectadoras da ação do Estado e interferem na vida política apenas nos momentos eleitorais.

E Paulo Freire dizia mais, com o mesmo espírito do presidente Lula: que as classes populares já possuem um saber oriundo

da experiência de vida, muito legítimo e verdadeiro. Não é um pré-saber. Há pessoas analfabetas com grande vivência, experiência de vida, lucidez, inclusive política. Mas as classes populares precisam adquirir um saber sistematizado, formal, que, historicamente, tem sido privilégio das elites e, no máximo, das classes médias no Brasil. Caso contrário, as classes populares jamais serão sujeito da vida política brasileira. Serão sempre objeto ou, na melhor das hipóteses, plateia, aplaudindo ou vaiando. Gestos políticos muito significativos nos dois casos, mas, talvez, não sejam suficientes para interferir e incidir estruturalmente nos rumos do País.

Então, com esse espírito, o presidente Lula, no dia 2 de janeiro de 2003, baixou medida provisória, que depois virou lei, atribuindo à Secretaria-Geral da Presidência – que tinha, no período anterior, a tarefa que hoje é da Secretaria de Relações Institucionais – a coordenação do diálogo com o Parlamento. Era responsável por toda essa questão, inclusive as emendas. É óbvio que esse trabalho não se realiza sozinho. Não é apenas a Secretaria-Geral que o faz, mas também cada ministério do governo Lula, cada secretaria especial. Mas ele queria que houvesse uma coordenação política, uma sistematização no caso eventual de órgãos que não valorizassem muito essa dimensão, e um estímulo, um apoio e um respaldo também.

O presidente Lula também disse que não gostaria que o diálogo com a sociedade civil fosse apenas reivindicatório. As entidades chegam, apresentam sua pauta e negociam com o governo. Isso é necessário. Nenhum movimento social que não tenha pautas, que não lute, que não se mobilize por elas será autêntico e legítimo. Mas o presidente Lula acrescentou

outra ideia, que está relacionada à do Paulo Freire. Ele gostaria que houvesse um diálogo político com os movimentos sociais, da mesma maneira que existe um diálogo político com o empresariado. O empresariado não discute apenas política econômica stricto sensu, mas todas as questões fundamentais do País. O empresariado opina, interfere, tenta condicionar, discute as políticas externa, de segurança pública, de defesa nacional. Não há nenhum assunto que o empresariado brasileiro não discuta, sobre o qual não opine, com maior ou menor saber, com maior ou menor vivência. E o presidente Lula dizia: o que quero é que deflagremos um processo que possa ir acumulando, para que as classes populares e as suas organizações também tenham condições de opinar sobre os rumos do País, sobre economia, sobre política. Não apenas sobre o salário, mas sobre a política econômica que forma o salário. Não apenas sobre as políticas públicas, as condições de vida, mas sobre as políticas públicas que produzem as condições de vida.

Essa tarefa nos foi atribuída e, é claro, tinha de ser realizada em rede. Não posso citar aqui todos os ministérios que atuaram intensamente nessa perspectiva, mas constituiu-se logo uma rede importante com muitos ministros e ministras que tinham essas mesmas convicções, e colaboraram intensamente. Agora, esse trabalho também foi feito com base em certa concepção de democracia. Tentarei resumi-la de maneira um pouco esquemática, mas a concepção é de governo, já não é de Estado, porque, obviamente, depende de quem está liderando o governo. Não é propriamente uma concepção de Estado, ainda que a Constituição disponha, se não estou enganado, em nove passagens, sobre a participação social nas políticas públicas. Então, é um comando constitucional a

ideia da participação social no Brasil. Mas, mesmo assim, não tinha sido implementada e concretizada com muito vigor em períodos anteriores. E qual era a nossa visão? Que a democracia contemporânea tem dimensão representativa insubstituível, ainda mais em um país como o Brasil, com quase 200 milhões de habitantes, em território vasto e com diversidade étnica, social, cultural, geográfica e culinária. E isso vale para, praticamente, todos os países do mundo. É impossível uma democracia apenas com instrumentos diretos de participação. Eles são úteis, mas não suficientes.

A democracia tem uma dimensão representativa incontornável, insubstituível, que, obviamente, passa por eleições livres, partidos políticos, liberdade de imprensa, liberdade de propaganda e de discussão ideológica, enfim, passa pelo Parlamento e pelo Executivo. Essa dimensão, que poderíamos chamar de liberal-democrática, é necessária e, às vezes, há pessoas de pensamento progressista que a menosprezam por causa do desgaste da política e, sobretudo, da vida parlamentar. Como se, por causa dos seus defeitos, das suas mazelas, o Parlamento, por exemplo, não fosse uma instituição importante, necessária para a democracia. Para quem é de esquerda, como eu, o Parlamento é uma instituição imprescindível. No passado, escrevi muito sobre a necessidade de discutirmos a perspectiva histórica, futura, de um possível socialismo democrático no mundo. Em qualquer sociedade de democracia mais substantiva do que a que temos hoje, o Parlamento será necessário. Não pode haver democracia, mesmo em um outro regime, sem Parlamento livre, logo sem pluralismo partidário ou sem liberdade de organização partidária.

Foi por isso, inclusive, que muitos lutaram pelas chamadas liberdades democráticas. Porém, se as liberdades democráticas clássicas são imprescindíveis, elas não são suficientes para a democracia no século 21. Não é uma questão apenas teórica. Nas democracias mais avançadas do mundo nesse ponto de vista político — França, Alemanha, os países escandinavos, os Estados Unidos, por exemplo —, em que o voto é facultativo, nem a metade da população vota em algumas eleições para presidente da República ou para chefe de Estado. Não vota nem de quatro em quatro anos ou de cinco em cinco para escolher o chefe de Estado. Isso é uma demonstração do risco de distanciamento do cidadão da vida política, de alienação, de indiferença. Indiferença sistemática pelos problemas coletivos, individualismo, consumismo, até porque são esses os valores dominantes na sociedade. O risco de negação da política é enorme. Negação não transformadora, mas conservadora e regressiva, pela direita.

Quase todos os países da Europa hoje têm partidos fortes de extrema direita, racistas, que querem jogar os imigrantes ao mar. Na Holanda, por exemplo, chegaram ao governo agora e estão desconstruindo talvez o modelo prático mais avançado de Estado democrático que exista no mundo, que é o Estado do bem-estar social europeu — combinação de democracia com direitos sociais. E isso junto com a crise financeira. Há uma crise de representação nas democracias do mundo. Isso deve levar-nos a negar a dimensão representativa da democracia? Não. Seria um erro doutrinário e prático. Isso deve levar-nos a buscar um sistema político institucional mais rico. O que propusemos, o que vínhamos elaborando antes de chegarmos ao governo — que procuramos, de certa maneira, refinar um pouco ao longo do governo — é um sistema político

institucional que combina democracia representativa com formas cada vez mais amplas de democracia participativa.

Aliás, deveríamos estar fazendo mais. Deveríamos estar empenhados em fortalecer o Parlamento, reformá-lo, torná-lo menos passível de lobismo desqualificado, de manipulação por interesses econômicos subalternos. Deveríamos voltar a dedicar mais atenção à reforma e à valorização do Parlamento, como se fez um pouco nos anos 1980. Muitos estudiosos, cientistas, acadêmicos, parlamentares com vocação intelectual estudavam e faziam propostas para aperfeiçoar as próprias instituições parlamentares. Foi daí que surgiram as tribunas populares, os projetos de lei de iniciativa popular, propostas de transparência do Legislativo. Depois tudo caiu em certo esquecimento e mesmo movimentos populares importantes começaram a fazer críticas ao Legislativo, nem sempre muito adequadas. Começaram a se acomodar com essa negação do Legislativo, o que não é bom. O Legislativo tem inúmeros problemas e, quanto pior funcionar, pior para a democracia.

Estou frisando bem esses pontos porque quero falar de democracia participativa, mas não para substituir a democracia representativa. Alguns teóricos da esquerda clássica defendiam isto: a substituição da democracia representativa por mecanismos de democracia direta. Sou radicalmente contra essa ideia. E o presidente Lula também. A ideia seria criar nova dialética entre essas duas dimensões, de tal modo que elas possam enriquecer-se mutuamente. E nos empenhamos, então, em criar, constituir, consolidar canais que já existiam de participação social na elaboração, no acompanhamento, na fiscalização e na correção de rumo das políticas públicas. No fundo, esse é o objetivo da participação social.

Empenhamo-nos em criar canais. Já existiam alguns conselhos de políticas públicas em alguns ministérios, como o de direitos humanos e o de saúde. A ideia foi fortalecer os conselhos já existentes e ampliar as suas atribuições, dar-lhes melhores condições de trabalho. Criar conferências nacionais de políticas públicas em todas as áreas, conforme formato mais congressional, primeiro no município, depois, por delegação, no estado, até chegar ao nível nacional. Além disso, fortalecemos as ouvidorias que já existiam e criamos muitas outras nos ministérios e nas empresas estatais. Criamos as mesas específicas de diálogos sobre vários temas importantes. Ao longo desses oito anos, trabalhamos nessas várias linhas. Hoje, podemos dizer que foi constituído, no Brasil, pelo menos um embrião do que se poderia chamar de sistema de participação social nas políticas públicas. Um conjunto de canais, de instrumentos de participação que, cumprindo papel diferenciado, articulam-se, oferecendo oportunidades de participação não só para organizações sociais, mas, em muitos casos, também para o cidadão interessado.

Essa combinação de democracia representativa com democracia participativa não é necessariamente direta, porque a participação nos conselhos não é direta, é por entidades, portanto, é representativa também. As próprias conferências têm dimensões representativas, sobretudo nas etapas estadual e nacional. Mas o problema não é só esse. Não há nenhuma garantia de que as reivindicações sociais serão sempre universais, podem ser também particularistas. Mesmo que legítimas, nem sempre são gerais. Nem sempre os movimentos populares conseguem inserir suas reivindicações específicas setoriais num projeto global de sociedade. Há corporativismo também no seio do povo.

Nos primeiros quatro anos do nosso governo, havia muita divergência entre as entidades populares sobre a política ambiental. O MST – organização importante de luta pela reforma agrária no Brasil – por exemplo, tinha muitas restrições a políticas de preservação do meio ambiente nas áreas de agricultura familiar. E as ONGs ambientalistas defendiam determinados aspectos que outras organizações populares não os defendiam. Não está dito em lugar nenhum que todas as organizações populares pensam sempre da mesma maneira. Até porque, mesmo no mundo sindical urbano, rural, nos movimentos feministas, nas entidades por luta pela igualdade racial, há diferentes orientações ideológicas, diferentes visões do País, diferentes ideais de sociedade.

O Parlamento, com todas as suas limitações, é uma instância de universalização que obriga a formação de consensos. Nas conferências, nos conselhos, nas ouvidorias, as elites raramente participam. Em alguns casos, participaram, sobretudo das conferências. Mas uma parte delas já tem os seus canais de relação com o Estado e não precisa de novos canais de democracia participativa. Prefere pressionar o Estado, utilizando, inclusive, boa parte dos meios de comunicação, que são normalmente de sua propriedade. Então nem sempre elas vão para as conferências. Quem precisa de canais de democracia participativa são as classes populares. E o País tem de ter consensos. Há diferentes esquerdas, há diferentes centros, há diferentes direitas. Tudo isso tem de se expressar em alguma instância. O Parlamento e as eleições são instâncias de universalização com problemas. Um desafio fundamental do Brasil, tão importante como qualquer outro, e incontornável é a reforma política, senão a legitimidade do Parlamento será reduzida a zero. E aí poderemos ter, em prazo não muito dis-

tante, a adesão popular, no Brasil, para soluções autoritárias de direita, muitas vezes civis.

Então, a nossa ideia foi essa. Realizamos 74 conferências nacionais nesses oito anos, das quais participaram – considerando as etapas municipal, estadual e nacional – mais de cinco milhões de pessoas, em 27 estados do País, e 2.170 organizações não governamentais. Em alguns estados brasileiros, como Minas Gerais, tive a honra de ver um cardeal, Dom Serafim, e uma entidade LGBT sentados lado a lado. Prova de que o Brasil não precisa de intolerância religiosa nem de pseudo-moral para continuar avançando. E podemos construir consensos sem nenhuma baixaria regressiva. Aliás, construímos consensos. Todas as políticas públicas possíveis e imagináveis no Brasil foram debatidas em, pelo menos, uma conferência; as de algumas áreas, em três a quatro conferências. A conferência começava nos municípios, em seguida, ia para o nível estadual, com os delegados e, depois, para nível nacional. Foi assim, inclusive, com a Conferência Nacional de Comunicação, que resultou em toda aquela confusão. E não havia só movimentos populares presentes, todas as empresas de telefonia também compareceram junto com metade das empresas de televisão e rádio. E quase todas as decisões foram tomadas por consenso. Essas conferências, na maioria dos casos, foram espaços de construção de consenso estratégicos para o País. Espaços de reconhecimento do outro. Os movimentos populares na área de comunicação não conheciam direito o empresariado da área, e vice-versa. A relação era muito desqualificada, um setor estigmatizando o outro, situação um pouco diferente hoje. Um empresário de uma grande empresa de telefonia no Brasil disse-me: “De fato, não sabia que os movimentos populares eram tão qualificados”.

Certa vez, reivindiquei do ministro Celso Amorim que fossem incorporados à delegação brasileira que iria à Organização Mundial do Comércio representantes das ONGs e dos sindicatos dos trabalhadores. De início, ele questionou, mas acabou levando. Na volta, disse-me que aqueles ele levaria para o Itamaraty, para trabalhar na assessoria pessoal dele. Há organizações populares brasileiras, não governamentais, com alto nível de qualidade, que têm, inclusive, conhecimento técnico dos problemas.

Então, fizemos 74 conferências que contribuiriam muito com o País. Quando a ministra Dilma, hoje presidenta, estava coordenando o PAC, sugeri a possibilidade de reunião com movimentos populares. Ela aprovou a ideia e pediu que eles trouxessem as propostas. Terminada a reunião, ela disse que tudo o que os movimentos trouxeram não só cabia no PAC, como melhoraria o programa. A política de valorização do salário mínimo no Brasil, por exemplo, foi negociada com as centrais sindicais em uma mesa de diálogo. Como sabemos, e o mestre Celso Furtado disse antes de todos, o salário mínimo é poderoso fator de desenvolvimento. Ao contrário do que diziam os neoliberais, o aumento do valor real do salário mínimo não quebra o País, não quebra a previdência. Na verdade, o aumento foi crescer a formalização do trabalho. Excluindo os trabalhadores rurais, que têm o direito de se aposentarem sem contribuir – está previsto na Constituição de 1988 –, a previdência privada no Brasil é superavitária. Não é deficitária. O crédito consignado, uma linha de crédito específica com desconto na folha de pagamento, decisivo para o País criar um mercado de consumo popular, um mercado interno de massas, foi proposta das centrais sindicais.

Quando surgiu a crise financeira internacional, boa parte dos empresários brasileiros, mesmos os mais lúcidos, estava propondo uma saída recessiva para a crise, que é a saída clássica do conservadorismo. O presidente Lula liderou o País para uma saída não recessiva. Crescendo menos, claro, porque não havia outra forma. Foi negociada não só com os empresários, mas também com as centrais sindicais a redução do imposto da linha branca de geladeiras e fogões e dos impostos federais da indústria automobilística, mas com a garantia de emprego.

Poderíamos também falar dos conselhos que não existiam e foram criados, como, por exemplo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o Conselho de Juventude e tantos mais. As ouvidorias, que eram órgãos muito burocráticos, passaram a ser canais do cidadão individual, porque a participação social também não pode ser só de organizações. Há muita gente, consciente, politizada, que não quer participar de organização nenhuma. Eu, neto de anarquista italiano que veio para o Brasil, vejo com muita simpatia esse traço do cidadão progressista e transformador, que não quer participar de nenhuma entidade, mas quer interferir, quer fazer valer os seus direitos de cidadão. As ouvidorias tentam cumprir esse papel. Na ouvidoria, há três milhões de mensagens, e não são só pedidos. Há cobranças, propostas e sugestões. Tive o privilégio de coordenar uma mesa de diálogo entre os usineiros do etanol, os trabalhadores e trabalhadoras da cana-de-açúcar e o governo brasileiro para melhorar as condições de trabalho no setor. O etanol é estratégico, e o Brasil é o produtor de etanol mais barato, pensando em nova matriz energética, mas as pessoas continuaram sendo superexploradas. E o presidente Lula constituiu essa mesa e chegamos a um acordo com as 410 usinas de etanol no Brasil,

330 aderindo voluntariamente a um acordo que prevê compromissos que transcendem a lei; acordo para cumprir não somente a lei, mas também compromissos que ela não exige.

É preciso também que o empresariado brasileiro se eduque para viver na democracia. Da mesma forma que as classes populares têm de saber inserir as suas reivindicações específicas e, às vezes, até corporativas, numa visão global de país, o empresariado também precisa saber defender os seus interesses não em detrimento dos interesses gerais, mas articulando seus interesses específicos com os interesses do conjunto da população, com os interesses estratégicos do País. Os interesses do empresariado são legítimos? Em uma sociedade capitalista, são, porém não podem sempre ser valorizados em prejuízo dos interesses dos demais setores da sociedade.

Então, esse processo de democracia participativa tem dimensão fortemente pedagógica. É uma espécie de socialização do saber sobre o Estado. É pedagógica também porque o empresariado e as elites têm de dialogar com o outro. Mas as classes populares e os sindicatos também. E isso exige certa qualificação. A participação de uma primeira conferência gera uma lista de pedidos. Mas, na segunda, é necessário trazer propostas um pouco mais qualificadas. Na terceira, tem de haver um refinamento das propostas.

Então, esse é um processo de autoeducação da sociedade na relação com o Estado. Foi isso que levou o presidente Lula a determinar que sua agenda fosse também a serviço do diálogo. Ele não deixou de receber o empresariado. Pelo contrário, passou a ser o seu interlocutor constante. Entidades que nunca tinham sido recebidas pelo presidente da Repú-

blica o foram. A União Nacional dos Estudantes também, e não só para discutir questões específicas dos estudantes. Os estudantes brasileiros nunca discutiram apenas suas questões específicas. Foram eles que saíram às ruas durante a Segunda Guerra Mundial, para defender o envio de tropas do Brasil para a Europa. Os estudantes saíram às ruas em favor da criação da Petrobras. Então, por que os movimentos sociais só podem falar das suas reivindicações? Mas, para isso, é preciso ter canais. O presidente recebeu a UNE, as centrais sindicais, os movimentos feministas, e esteve presente, inclusive, na Conferência de Gays, Lésbicas e Transexuais. Fui a cerca de 60 conferências, e a última foi uma das mais qualificadas do ponto de vista de políticas públicas, com observadores de 10 ou 12 países. E o presidente estava presente, fato que ninguém achou esquisito, porque também, se houver excesso de pudor, não há política transformadora.

Houve transformações muito importantes no País, nos períodos de governo do presidente Lula. Mudanças sociais muito importantes, que precisam ser aprofundadas. O resgate da soberania nacional com política externa ativa e cooperativa. Mas o presidente tem dito que uma das realizações mais importantes foi estabelecer nova relação entre o Estado brasileiro e a sociedade, que não é apenas algo simpático, legítimo e respeitoso, mas um método de governar. Falta muito para fazer. Às vezes, os conselhos não funcionam direito, não só por causa do Estado, mas também por conta dos representantes da sociedade civil. Há muito que melhorar, inclusive nas esferas dos movimentos sociais e na participação do governo também, mas foi elaborado um embrião, menos teoria e mais prática.

O presidente Lula incluiu esse sistema de participação no projeto de Consolidação das Leis Sociais, que está pronto, elaborado a pedido dele e coordenado pela Secretaria-Geral. Esse projeto, que está pronto desde abril, transforma em lei o sistema de participação e cria uma série de condições de infraestrutura. Também transforma em lei os programas sociais de reconhecido êxito que não foram criados por lei. O presidente achou melhor não dar andamento ao projeto porque estávamos às vésperas da eleição e o ambiente estava muito contaminado. Que era um assunto que poderia ser debatido de maneira mais equilibrada e mais serena depois das eleições, caso contrário corria-se o risco de ser mal interpretado e de virar objeto de luta política por causa do momento. A ideia é consolidar um sistema institucionalizado de participação: conferências, conselhos, ouvidorias, mesas de diálogo. É uma soma de canais. As bancadas dos partidos deveriam fazer algo análogo nos parlamentos – algumas assembleias legislativas têm iniciativas nesse sentido –, mas o Executivo não pode ditar ordens para o Legislativo.

Enfim, quase todas as grandes conquistas do governo do presidente Lula tiveram algum tipo de contribuição relevante do diálogo social, da interlocução entre o Estado e a sociedade. Na saúde, na educação, no salário, na agricultura familiar. Publicamos o livro *O Brasil entre o passado e o futuro*. Há um capítulo da ministra Dilma; um do presidente do Ipea, Marcio Pochmann; um meu, sobre esse assunto, em que identifico as principais conquistas e avanços em dez áreas do governo e tento mostrar de que maneira a participação social contribuiu para formular a proposta que resultou em avanços.

Um governo transformador precisa de governabilidade política no Parlamento, mas precisa também de governabilidade social, ou seja, de respaldo da sociedade para sustentar as mudanças. Não basta a vontade política de quem está no governo, senão os adversários das transformações as impedem. Precisa-se de povo mobilizado para sustentar as mudanças e com canais de participação. Falta muito. Há limitações pessoais, coletivas, de conjuntura política do período, de relação de forças da sociedade. Não é à-toa que a imprensa conservadora critica as conferências. Primeiro, fingia que esses eventos não aconteciam. Depois, começaram os ataques, como houve em relação à de Direitos Humanos, à de Comunicações, porque povo reunido, pensando, sugerindo, discutindo, propondo e um Estado disposto a prestar atenção podia resultar algo que não estava no script, que não fazia parte da narrativa prevista. Nem o grande Capistrano de Abreu previu que essa questão da participação social então não tinha jeito.

Telmo Lustosa (SAE) – Participei da Conferência Nacional de Comunicação, em dezembro de 2009, e o setor é o que realmente mais reage a esse processo democrático de conferência. A Abert não participou nem a ANJ. A questão é sobre a insistência do setor em dizer que controle social, participação social se confunde com censura. Gostaria que o ministro falasse sobre isso.

Acho que há muita confusão. Na Conferência Nacional de Comunicação, quase todas as deliberações foram por consenso, quer dizer, o espaço foi de construção de consenso. Não que não houvesse divergência. As pessoas sabem que não é um espaço só para marcar posição, mas para elaboração coletiva para o avanço do País. Participamos – o então ministro Hélio Costa, o ministro Franklin Martins e eu – de

muitas reuniões preparatórias com os empresários e com as entidades não governamentais. Em um primeiro momento, os empresários estavam todos presentes, tanto da telefonia quanto da radiodifusão, mas, depois, erradamente, a Abert não participou. A Bandeirantes e a RedeTV! permaneceram, assim como todas as empresas de telefonia. Estas empresas, no Brasil, têm 140 bilhões de capital e as empresas de radiodifusão, 15 bilhões de capital. Já disse à direção da Globo que ela errou, porque as empresas de telefonia vão engoli-la. Daqui a pouco elas vão transmitir programas de TV no celular. As emissoras de TV deveriam ter feito aliança com o Estado brasileiro para terem nova regulação, equilibrada, que preservasse as empresas nacionais, mas elas não entenderam nada.

É a cabeça da oligarquia brasileira que fica falando de censura. Não há censura nenhuma no Brasil, em relação a nada. Elas não fizeram a distinção entre o tático e o estratégico. Agora, sendo franco, porque sei que a literatura universitária usa muito a terminologia “controle social”, não tenho muita simpatia por essa expressão, porque prefiro a ideia de participação, fiscalização, acompanhamento e revisão. A palavra “controle” não traduz adequadamente, mesmo para quem não tem má vontade, a intenção dos processos participativos. Há 15 anos escrevi isso. Como também não gosto da expressão “democracia direta”, porque é um pouco tributária de certas abordagens da esquerda, que estão superadas. Mas, no caso, não era problema terminológico, era má vontade. E os setores empresariais que não foram para a conferência cometeram um erro estratégico em relação aos interesses do País e aos seus próprios interesses corporativos.

O povo brasileiro despertou, processo que, agora, não tem mais volta. É preciso haver negociação estratégica na sociedade brasileira. As elites, a partir de agora, fatalmente terão de negociar com o povo. As elites não conduzirão mais sozinhas a vida brasileira, da mesma forma que também seria errado as classes populares quererem conduzi-la sozinhas. As elites têm uma contribuição a dar. Da mesma maneira que as empresas estatais são insubstituíveis, há competências exclusivas da economia privada. O Brasil tem de caminhar para nova síntese, inclusive no método de decidir.

Estabelecemos cota na Conferência Nacional de Comunicação. Os empresários teriam 40% dos votos, independentemente de terem 40% nas assembleias que elegeram os delegados. A sociedade civil teria 40% e os poderes públicos, 20%. E as questões consideradas sensíveis só poderiam ser aprovadas com 60% dos votos, de forma a garantir que qualquer exagero antiempresarial não ocorresse. Os movimentos populares concordaram com essas regras. Revelaram a maturidade que uma parte do empresariado não teve. E vai ser preciso regular o setor. O código nacional de telecomunicações é dos anos 1960. Não existia internet ou TV a cabo. Os países democráticos do mundo já regularam o setor. Alguns já têm marco regulatório.

Uma principal conquista estrutural do governo Lula é a impossibilidade de definição apenas pelas elites do arranjo estratégico do Brasil. As classes populares e as suas organizações chegaram para contribuir com essa definição, e agora o processo não tem volta. E elas estão maduras. Nesses oito anos, as classes populares e os sindicatos demonstraram muita maturidade para negociar os seus interesses e para usar a

democracia a serviço dos interesses populares. Uma parte do empresariado não quer tirar lição da experiência. Precisaria olhar mais o empresariado europeu, por exemplo, e perceber que os interesses empresariais das elites podem ser perfeitamente defendidos e até fortalecidos por essa via.

O presidente Lula virou um campeão do etanol, mas está empenhado em conseguir que os empresários melhorem as condições de vida dos cortadores de cana, que ganham uma miséria, porque a distribuição de renda não pode ser só por meio de políticas públicas, tem de ser também pela relação capital e trabalho. A participação do trabalho na renda nacional tem de aumentar. E se o País está crescendo, se há expansão econômica, a participação do trabalho na renda pode aumentar sem que a participação do capital diminua. Se tivéssemos economia estagnada, seria mais difícil. Esse é o pacto central do período da presidenta Dilma: erradicar a pobreza no Brasil não pode ser só por meio de políticas sociais financiadas pelo Estado – são fundamentais, mas não são suficientes – ou da chamada responsabilidade social das empresas. É ótimo que as empresas tenham responsabilidade social, mas não caridade compensatória. Então tem de haver redistribuição da renda, capital e trabalho. Foi assim em qualquer país do mundo. Os salários foram subindo e a produtividade do País aumentando. Então não é aumentar o salário sem aumentar a produtividade.

Alberto Lourenço (SAE) – Vou cobrar-lhe dois chamados dilemas da participação. O primeiro é a questão da participação sem responsabilidade, o que resulta em listas de desejos completamente desvinculadas da capacidade de o poder público interagir e responder adequadamente a elas. Como evitar processual-

mente que isso ocorra? O segundo, e muito importante para nós que trabalhamos com a Amazônia, é o dilema da desigualdade entre os excluídos, quer dizer, a participação sempre favorece os mais habilitados a participar e, em geral, os mais carentes estão invisíveis e desaparelhados à participação. Na Amazônia, o nosso marco jurídico universalizante e rígido é particularmente ingrato à participação e à inclusão na medida em que ele exige respostas formais de ambientes informais. Como tratar esses dois dilemas?

Vale para a vida em geral e para a vida política: você não pode ter expectativa de processos muito perfeitos. Mudança social nunca é muito perfeita. No trânsito entre a formulação conceitual, que precisa ser mais sistemática, mais rigorosa, e a experiência prática, entra a vida na sua riqueza contraditória. Também temos de tomar um pouquinho de cuidado com a questão do desejo porque a participação social no Brasil foi muito represada. Não é só um problema de conteúdo, é um problema de método. Ao longo do século 20, muitas ações políticas importantes para o desenvolvimento brasileiro foram realizadas pelos governos, como os dois governos Getúlio Vargas, o governo Juscelino Kubistchek e os governos do período militar. O problema é que o Estado as realizavam “para”, e não “com” a sociedade em geral.

Então a participação social foi muito represada nas políticas públicas – eu fui muito marcado pelo clima da contracultura de 1968 –, no terreno reivindicatório, na negociação de salário; nesta, nem sempre. No primeiro momento, vê-se uma lista de desejos. E o desejo, como se sabe, tem tremenda importância na vida individual e coletiva. É um instrumento político, uma ferramenta política muito importante.

Particpei, por exemplo, da segunda e terceira conferências da mesma área. As conferências vão crescendo e se enriquecendo de maneira impressionante. Começa como uma lista de desejos. Depois, os próprios participantes, em uma espécie de autogestão, vão passando o pente-fino. É um processo de educação política. Não que seja uma metáfora, mas, de fato, é uma grande aula política. Como é que a população, que estava fora do processo político cotidiano, participando apenas por meio do voto, de quatro em quatro anos, vai apropriar-se disso, a não ser participando?

O PPA foi assim. Não havia engano só de alguns movimentos populares, mas também de entidades de elite. Havia propostas de ação para o governo em determinada área que, somente depois, descobria-se que ela não poderia ser desenvolvida porque a Constituição não permitia. Vão-se aprendendo as possibilidades e os limites do Estado, porque nem tudo pode ser feito pelo Estado. É da melhor tradição, inclusive do pensamento democrático de esquerda e do pensamento democrático em geral, a auto-organização da sociedade. Sérgio Buarque estudou a nossa formação social ibérica e a tendência de nossa sociedade de jogar todas as responsabilidades para o Estado quando ela não consegue resolver os seus problemas.

Certa vez, perguntaram-me, em um programa de televisão da Itália, qual era a diferença entre o presidente Lula e o presidente Chávez. Eles queriam que eu falasse mal do Chávez. Independentemente de ter ou não motivos para isso, não falei. Ele foi eleito pelo voto direto, é o presidente democrático da Venezuela, e não comentei sobre ele. Mas falei sobre o presidente Lula. O presidente Lula foi sindicalista, autêntico democrático, radical, no melhor sentido da pala-

vra. Então era uma tremenda mobilização, pressão, luta, mas para chegar a um acordo com o outro lado, que fosse benéfico para os representados, para os trabalhadores. E alguém tem de estar lá para assinar o acordo. No Brasil tenho amigos de ultraesquerda que fazem um sindicalismo que nega, a priori, o patrão. Então quem é que vai assinar o acordo? Isso é até interessante. Lula era muito duro na luta, mas para chegar ao melhor acordo possível para os trabalhadores.

A democracia tem de produzir síntese, e não só impasses. Não significa que vamos evitar o conflito. Pelo contrário, a transformação vem do conflito democrático. Vamos evitar o impasse, talvez, o confronto. Mas o conflito, não. O conflito é gerador de reflexões, abre a cabeça das pessoas, mas, às vezes, fecha também. Um país não pode avançar sem acordos. Chega um momento em que tem de se fazer síntese. E a síntese pode não corresponder a 100% de nenhum setor, mas será a síntese possível, o acordo possível naquele momento histórico do País. É isso que está acontecendo.

Há também outras iniciativas. Por exemplo, fizemos um programa de formação de conselheiros em parceria com a UFMG. Havia desde cursos de curta duração até cursos de pós-graduação, de 18 meses, que resultaram, ao final, em mais de cem monografias, algumas esplêndidas, que enriquecem bastante a massa crítica sobre esse tema no Brasil. A democracia participativa supõe qualificação, supõe uma cultura da participação, uma evolução tanto para os setores populares, quanto para o empresariado e para os quadros de governo. Jorge Gerdau, por exemplo, fez o curso por correspondência, e mandava observações. É importante e interessante que um dos maiores empresários brasileiros tenha aceitado fazer um curso em vez

de ficar de longe apenas criticando. Mas é importante também que o presidente da CUT faça.

Já propus à presidenta Dilma, e ficarei de fora, na sociedade civil, torcendo e estimulando a ideia de que seja criada, no governo federal, a figura do gestor de participação social. Como já existe a do gestor de políticas econômicas e de certa maneira foi criado o gestor de políticas sociais. E que não fiquemos apenas na política de eventos. O que fazer com as conclusões das conferências? Como transformar esses resultados em políticas públicas?

Na questão da desigualdade entre os excluídos, divirjo de alguns companheiros do próprio PT, que acham que as organizações e as entidades, automaticamente, representam todos os cidadãos. Penso que não representam e nunca representarão. Espero até que não representem e que continuem a existir aqueles que não queiram participar, não queiram pertencer a nenhuma organização. Essa é uma questão de espírito anarquista. Deve haver sempre alguém lembrando que a organização não é tudo – isso também é importante –, que há dimensões individuais e nem tudo é coletivo na vida política. Isso passa, inclusive, por uma política pública mais institucionalizada, que preveja orçamento para financiar a participação. O cidadão quer participar, mas não quer fazer política, não quer ser diretor de sindicato.

O caso das mulheres que, por exemplo, são empregadas domésticas. Há seis milhões delas no Brasil. E, sejamos francos, isso é resquício da formação histórica brasileira, é o que sobrou da casa grande e senzala. Serviço doméstico, esse problema vai ter de ser enfrentado. Contrato de trabalho? Jor-

nada de trabalho? Há entidades de domésticas, mas poucas participam dessas entidades. A luta social vai resolvendo muitas questões. Ontem participei do lançamento da Marcha das Margaridas, que foi, nos últimos dois anos, a maior mobilização social das mulheres trabalhadoras rurais. Estavam lá 40 mil “mulheres da roça”, como se diz em Minas. Então esse problema do serviço doméstico não está resolvido. A exclusão social no Brasil é muito drástica e, quando uma parcela da população não tem nem os direitos básicos – e antes do Bolsa Família não tinha o direito nem de sobreviver –, como é que se traz essa gente para a participação social? Há muito que avançar. É verdade que o processo começou por cima porque um trabalhador se tornou presidente, então já começou bem. Mas e agora? E os outros todos? E, na industrialização que está ocorrendo no Nordeste brasileiro, aquelas oligarquias vão continuar comandando?

Eliana Pinto (Ouvidoria-Geral da União) – Queria pedir licença para fazer uma colocação sobre o que tange à Ouvidoria Pública. Começamos com 33 unidades de ouvidorias e hoje somos 165 no Poder Executivo federal. Então o êxito no governo Lula é total e absoluto. Mas, esse tema ainda não é conhecido pela população brasileira. Só temos 300 municípios, hoje, que contam com uma unidade de ouvidoria. E o governo federal disponibiliza atualmente 100 mil reais para a criação de uma unidade de ouvidoria municipal.

O que é importante colocar aqui é que, quando começamos esse trabalho, muitos criticavam, dizendo que não havia a possibilidade, no Brasil, de haver um ombudsman brasileiro. Porque se pensava no modelo de ombudsman da Suécia, como órgão único que atendesse à demanda da população brasi-

leira. E iniciamos outra tarefa, que o ministro Dulci encampou junto com a Secretaria e nos ajudou muito – a especialização. Assim como as conferências, realizamos eventos no Brasil inteiro para criar unidades de ouvidorias em todos os órgãos da administração pública, porque esse é o único caminho para a participação efetiva e constante. A diferença da mesa de diálogo e conferência para a ouvidoria é que aquelas são pontuais, encerram-se em um evento, em um momento, e a ouvidoria não, ela se torna perene. É um espaço que passa a existir dentro da hierarquia e da estrutura governamental. E estamos recebendo três milhões de manifestações por ano. Como ouvidores, temos de receber essas manifestações, mas também produzir soluções coletivas, para que a gestão possa encampar as propostas que advêm de uma unidade de ouvidoria. Hoje a Ouvidoria Pública federal é uma realidade. Precisamos defendê-la porque ela estará acontecendo permanentemente, mas instituições como esta precisam ser fortalecidas. E há grandes desafios para uma unidade da ouvidoria, para que haja participação popular, porque defender a democracia participativa ainda não é ação da maioria dos gestores públicos, infelizmente.

Emílio Diniz (Conselho Nacional do Meio Ambiente) – Compartilho com o ministro desse mal-estar com o conselho de controle social. Particpei do curso da Secretaria-Geral da Presidência com a UFMG sobre formação de conselheiros nacionais. Lá propus que refletíssemos sobre esse conceito porque realmente tem origem no funcionalismo do século 19, com Augusto Comte, e era visto em sentido inverso. O controle não era da sociedade sobre o Estado, mas do Estado sobre o tecido social e as doenças ou desvios sociais. Então é preciso verificar seriamente, com cuidado, o uso desse conceito. Este governo realmente avançou

muito na democracia participativa, estabelecendo marcos institucionais fundamentais. E, agora, a notícia da lei que o senhor anunciou é alento importantíssimo. Mas temos desafios talvez tão grandes quanto os que se viam no início do governo, em termos de participação. O Conama, por exemplo, é um conselho ativo. Como é que o senhor vê o desafio da reforma política e o avanço da democracia participativa no governo da presidente Dilma?

Alberto Cavalcante (SAE) — Fiquei com a impressão, provavelmente errada, de que foram criados canais de expressão da participação popular, mas há também todo o aparelho de Estado que tinha sido criado antes e era, de certa maneira, pouco poroso a isso. Como fazer, daqui em diante, para que o conjunto do aparelho do Estado se torne mais poroso, mais receptivo à participação da sociedade?

Eneida (Assessoria Técnica da Liderança do PT na Câmara dos Deputados) — O senhor comentou sobre o projeto de consolidação das leis sociais. De fato, dele não tenho conhecimento. Talvez ele já me apresente algumas respostas. Mas, considerando que a Secretaria-Geral certamente conseguiu sistematizar um pouco desse embrião de diálogo social, dessas últimas experiências de diálogo social — há uma expressão que Boaventura de Sousa Santos usa, com muita coragem, em relação à participação, que é “Estado experimental” —, talvez estejamos com a devida adequação ao nosso país, mas vivendo a possibilidade de um Estado experimental para consolidar esse processo de participação democrática. Na consolidação dessa experiência passada, é óbvio que é necessário institucionalizar alguns desses mecanismos,

mas, na possibilidade da dinâmica da experimentação, inclusive para responder às crises de representatividade, esses mecanismos estarão postos? Foram preocupações da Secretaria-Geral as amarras e as possibilidades de garantias?

Ariel Pares (SAE) – O senhor comentava o princípio da participação e o princípio da escuta. Depois da sua experiência de quase oito anos, como é que fica o gestor público diante do princípio da escuta e diante da necessidade de atender ao mandatário que tem um projeto político legitimado nas urnas?

Quero mencionar aqui o aspecto da participação das Forças Armadas nas políticas públicas. É óbvio que elas têm a sua dimensão técnica, profissional, o seu lugar constitucional muito bem definido como instituição, mas, em várias dessas conferências, oficiais participaram trazendo a sua experiência. Militares na área de educação, de logística ou da Amazônia, por exemplo, em que as Forças Armadas sempre tiveram presença muito importante e necessária. É claro que essa participação é diferente da direção institucional das Forças Armadas. Mas é importante que o militar, como cidadão, possa contribuir no processo de reflexão sobre as políticas públicas, e, muitas vezes, com contribuições que serão relevantes. E as entidades sociais não têm os preconceitos que se imagina em relação aos militares. A União Nacional de Estudantes, por exemplo, reivindicou ao governo do presidente Lula, em 2003, que o projeto Rondon fosse recriado – projeto este criado no período do regime militar –, iniciativa que a ONU considerou boa e que merecia ser resgatada em outro contexto.

O presidente Lula foi o maior entusiasta desse processo todo, porque ele simplesmente não sabe fazer as coisas sem ouvir. Ele tem convicções muito fortes e, às vezes, termina uma reunião com a mesma convicção que começou, mas ele escuta. Já que Eneida citou Boaventura Santos, este tem um conselho muito bom também: que a participação social é uma escuta forte do Estado em relação à sociedade, não só ouvir para fingir que ouviu, mas uma escuta com intenção de incorporar, de tratar com atenção.

Quanto à reforma política, o presidente Lula já disse que, a partir de janeiro, vai mergulhar nessa questão, com o prestígio e a legitimidade que ele tem. É difícil um chefe de Estado, por exemplo, conduzir uma reforma política. O papel do governante é assegurar que a sua governabilidade não fique tumultuada para poder governar. Então é muito difícil emanar uma reforma política do Palácio do Planalto. Tem de haver um acordo também, inclusive com as oposições, para se fazer uma reforma política, mas acredito que as oposições percebem que ela é necessária. Financiamento público de campanhas eleitorais, por exemplo, é um tema imprescindível.

A participação social, se não é meramente reivindicatória e se a sociedade civil está opinando sobre os rumos do País, está incluída de certa forma na discussão da reforma política. Já estava na Constituição de 1988. O constituinte de 1988 incluiu a ideia da participação social. E lá está o comando que determina que o Executivo deve elaborar suas políticas públicas ouvindo a sociedade civil e que o Legislativo também deve criar seus próprios mecanismos de escuta da sociedade civil. Então temos de entender a reforma política em sentido amplo, não só do sistema eleitoral, mas também dos proces-

tos de tomada de decisão no País. E os movimentos sociais estão muito qualificados para opinar e não acham que esvaziavam o Parlamento. Por que o Parlamento não pode escutar a sociedade civil compartilhando uma atribuição do Executivo? Claro que pode. Há um setor da direita brasileira que diz que, se o presidente discute o salário mínimo com as centrais sindicais, ele está atropelando o Parlamento. Não, porque depois o Parlamento vai discutir e enriquecer a proposta.

A questão do aparelho do Estado é muito importante. Inclusive, essa discussão é para valorizar a democracia participativa como fortalecimento da democracia de maneira geral, mas é também para estabelecer novas metas e novos horizontes programáticos para essa questão. O presidente Lula encaminhou um projeto, por exemplo, assegurando aos trabalhadores o direito de eleger um diretor para as empresas estatais, para as empresas públicas. Na Alemanha e em outros países, também há essa previsão, que é importante e também é participação social. A participação não ocorre somente opinando, mas decidindo. E esse entendimento não começou com o PT. Quando Franco Montoro era governador de São Paulo, os trabalhadores do Banespa conquistaram o direito de eleger o seu representante para integrar o conselho de administração do banco. As centrais sindicais têm um representante também no conselho de administração do BNDES. Isso é avanço da participação social.

Elaboramos uma proposta que não vingou, mas que pode e deve ser retomada no próximo governo, que era a de um conselho de acompanhamento de todo o ciclo orçamentário, tanto da LDO quanto do orçamento propriamente dito, do plano plurianual. Por que não vingou? Porque algumas das

entidades envolvidas queriam um conselho que pudesse decidir sobre a política econômica, o que é um erro. Perguntaram-me certa vez, em uma conferência, se o governo delegaria suas atribuições para a conferência. Disse que não, e não deveria fazê-lo. Ele compartilha as suas atribuições, mas não as transfere. Um governo eleito pelo voto popular tem responsabilidade conjunta com a sociedade e não vai transferir atribuições, por mais legítimo que seja, mas, sim, compartilhá-las. Ele tem de levar a sério o que é discutido e atender ao que puder. O que não puder, tem de explicar o porquê. Ele não é obrigado a atender a tudo.

Fui sindicalista no final dos anos 1970 e no início dos anos 1980 e sei que a pauta do sindicato soma coisas que podem ser atendidas com outras que não podem. Isso é feito para se acumularem forças para o futuro. Coloca-se um item ali para fazer propaganda de uma tese que, daqui a 10 anos, será conseguida. Então o governo não é obrigado a atender, é obrigado a dialogar. Temos de encontrar uma maneira para que essa forma de compartilhar seja para valer. Por exemplo, a Secretaria de Juventude é vinculada à Secretaria-Geral. A Conferência Nacional de Juventude teve a participação de 415 mil jovens do País inteiro e resultou em 22 decisões principais. As conferências são deliberativas, mas não impositivas, então, não significa que todas as decisões, no dia seguinte, tinham de ser tomadas pelo governo. Das 22 questões aprovadas por essa conferência, todas, em geral, muito boas, havia duas complicadas – uma era a questão da descriminalização das drogas e a outra, o fim do serviço militar obrigatório. A questão das drogas é ultracomplexa – adotar o modelo da Holanda é polêmico e tem vantagens e desvantagens – e o fim do serviço militar obrigatório é mais complexo ainda. Sou a

favor de manter esse serviço, mas a conferência aprovou o fim da obrigatoriedade. Então, não somos obrigados a encaminhar tudo o que uma conferência decide. Somos obrigados a tratá-la com respeito, a incorporá-la na agenda do governo, incorporar, inclusive, os sujeitos políticos da conferência. Temos de acabar com essa história de quem manda em quem, participação social não é isso.

Em relação à questão do aparato do Estado, é uma batalha, não é corrida de velocidade, é de resistência, porque o entendimento não é automático. Conheço muitas pessoas de esquerda, extraordinárias, que acham que a participação social atrapalha. Elas dizem: se já sabemos o que fazer, e é exatamente aquilo que vão nos pedir, por que fazer tantas assembleias e reuniões? A discussão é mais profunda mesmo. Temos a ideia de que processo de construção política envolve circuitos, tem de ser dialogada, verbalizada, explicitada. É como na literatura, em que a forma, de certa maneira, é conteúdo. Na política também, porque isso cria corresponsabilidade social. Precisamos criá-la para evitar que as pessoas se afastem da política. E isso exige diálogo. Você tem de ouvir as pessoas. Mas há setores – as empresas estatais, por exemplo – que vivem esse dilema entre a condição de empresa que são, de venda de produtos, de prestação de serviço, e a condição da participação. Também não se pode simplificar porque, às vezes, a participação retarda um pouco.

Sobre o Estado experimental, a proposta da consolidação das leis sociais, que o presidente decidirá se encaminha ainda para ser debatida, para cumprir um compromisso dele, ou se passa para a ministra Dilma, que participou da elaboração – a Secretaria-Geral coordenou as reuniões, o presidente Lula

coordenou as finais, mas participaram vários ministérios—, garante a realização de conferências, primeiro, nos municípios e, depois, nos estados, mas a proposta deixa o assunto muito em aberto, o objetivo não é engessar. Concordo que os mecanismos de participação social no Brasil são muito experimentais ainda. Se os oficializarmos demais, daqui a pouco a proposta vira obstáculo em vez de ser garantia. Estamos testando ainda. Há companheiros que acham que deveríamos fazer orçamento participativo, transpondo, para o âmbito nacional, o orçamento participativo municipal. Sou contra, porque a transposição é mecânica e não funciona. Porém, sou a favor de democratizar mais, de assegurar algum tipo de interlocução do Estado com a sociedade no ciclo orçamentário. Por que não?

Há segmentos do Estado pouco porosos, que requerem persistência, como no ditado: “Água mole em pedra dura...”. A própria esquerda, às vezes, tem tradição verticalista. Estão aí as velhas teorias de partido, o famoso centralismo democrático, que eram tradições muito verticalistas: “para” o bem do povo, mas nem sempre “com” o povo. A opinião contraditória, confusa, como diria Manoel Bandeira, pela língua do povo.



PALESTRA DO MINISTRO

LUÍS INÁCIO ADAMS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PALESTRA PROFERIDA EM 13/12/2010



LUÍS INÁCIO ADAMS

- 1965 *Nasce, em 2 de março, em Porto Alegre (RS)*
- 1987 *Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*
- 1992 *Especialização em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)*
- 1992 *Leciona Direito Tributário na Universidade do Vale do Itajaí e Teoria Geral do Estado na Fundação Educacional de Brusque (SC)*
- 1993 *Ingressa, mediante aprovação em concurso público, na carreira de Procurador da Fazenda Nacional*
- 2001 *Nomeado secretário-geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União*
- 2003 *Nomeado consultor jurídico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)*
- 2004 *Nomeado secretário executivo adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)*
- 2006 *Nomeado procurador-geral da Fazenda Nacional*
- 2009 *Nomeado advogado-geral da União*

PALESTRA DO MINISTRO LUÍS INÁCIO ADAMS

É importante fazer conhecer as instituições que dirigimos e, mais intensamente, fazer também conhecer a nossa realidade, o nosso trabalho, aquilo que estamos a desenvolver. Normalmente, como estamos perto demais de uma realidade, temos dificuldade de ver o quanto ela está-se movimentando. Considero que uma das grandes dinâmicas, perspectivas que o governo Lula oferece, ou ofereceu, já que está encerrando seu governo, foi confrontar, de fato, a realidade de um Estado que estava a se exaurir e a se reduzir. Ele dinamizou, exigiu, demandou, desafiou a própria realidade de governança do Estado, de governança da burocracia estatal, que estava numa posição fortemente passiva e até apática, em vários aspectos.

A nossa administração pública toda, não neste governo em particular, vinha, desde o início da década de 1990, num processo de encolhimento, não só do ponto de vista material, com redução, transferência de atribuições e de ativida-



des para o setor privado – como foram os processos de privatização –, mas também de encolhimento do ponto de vista da afirmação, da decisão. Esse encolhimento se traduziu, em larga escala, primeiro, na perda das informações estratégicas que sustentavam a visão do Estado, ou seja, uma fragilização técnica da formação do arcabouço burocrático, e, segundo, na transferência de atribuição para outros setores, como ocorreu no setor de controle, no setor do Ministério Público, no próprio Judiciário. Isso, cada vez mais, dentro desse processo de judicialização expansivo, levou a que, muitas vezes, o próprio Judiciário substituísse a administração na sua prática diária.

Tal fato leva a extremos, que exemplificarei a seguir. Os Correios estão organizando concurso público envolvendo 1 milhão de candidatos inscritos. Em determinado momento, o Ministério Público (MP) ajuíza uma ação civil, em que questiona a legitimidade de contratação da empresa que está fazendo o concurso, no caso a Cesgranrio. O MP questiona com base no entendimento de que era obrigatória uma licitação. Publica-se uma liminar para suspender o concurso – que ficou suspenso por um mês –, inviabilizando a continuidade do processo. Contudo, tive o cuidado de verificar, por exemplo, nos concursos do Ministério Público e do Judiciário, como se realizavam as contratações. E pude constatar que as contratações eram feitas com a mesma dinâmica de dispensa que os Correios tinham adotado, que estava sendo questionada judicialmente.

A procuradora até chegou a questionar por que não tinha sido contratado o Cespe, no lugar da Cesgranrio. Esse tipo de intervenção leva, evidentemente, a um prejuízo não só para a instituição, que deixa de ter setores contratados para seus quadros – são 6 mil cargos vagos –, mas também para a expectativa

daqueles que se inscreveram no concurso. Estamos falando de 1 milhão de pessoas. Isso gera um emperramento da máquina, uma fragilização do processo de tomada de decisão, que se baseia em uma crítica externa. E, normalmente, críticas como essa se sustentam em conformidades legais, que é a grande questão hoje. Sofremos da falta de segurança jurídica na prática diária da administração.

A verdade é que grande parte do processo de decisão está carecendo de segurança jurídica, já que nem a jurisprudência dos tribunais tem a devida estabilidade para garantir que uma orientação seja uma posição definitiva. Então, vivemos num verdadeiro pântano de posições, que são, a cada momento, substituídas por novas decisões, muitas vezes erráticas e muitas vezes anacrônicas com relação ao tempo de sua tomada. É o caso, por exemplo, de uma situação que aconteceu em 2003, em que um secretário de Educação do MEC, no mês de janeiro, precisava distribuir livros didáticos ainda naquele ano. Ao verificar qual a disponibilidade de meios existentes, ele constatou que só havia um contrato para a produção de livros didáticos. Na verdade, não era um contrato para livros didáticos, mas de publicidade, que admitia a possibilidade de produção de fascículos ou produtos. O profissional, então, tomou a decisão de usar esse contrato disponível. Foi uma decisão tomada pelo gestor na emergência daquele momento. Cinco anos depois, a área de controle afirmou que a decisão tomada não guardava conformidade legal devida, porque o contrato não era para a produção de livros didáticos. Determinou, então, multa ao gerente e o ressarcimento das despesas com os livros produzidos. Tal exemplo mostra o quanto estamos mergulhados na insegurança de gestão.

A AGU, do ponto de vista do sistema, é uma instituição que surgiu em 1988 a partir de dois fenômenos diferentes. Primeiro: o papel do assessoramento jurídico ao Estado e o papel de representação judicial eram desenvolvidos de maneira fragmentária por vários órgãos distintos, cada ministério tinha sua assistência jurídica, seu funcionamento, e havia o Conselho-Geral da República, que era a cabeça do sistema, mas sem nenhuma relação mais profunda com as áreas de consultoria dos ministérios. Associado a isso, uma representação jurídica do Estado feita pelo Ministério Público Federal, cumulando com uma representação de percepção penal. Então havia, no sistema jurídico de consultoria do Estado, uma dinâmica fragmentária que, em 1988, foi rompida pela formação da AGU. Tal rompimento ocorreu porque a Constituição atribuiu a uma instituição o papel de assessoramento jurídico do Poder Executivo, bem como o de representação dos poderes da República – toda a administração pública, incluindo o Congresso Nacional, o Judiciário e o próprio Ministério Público. Essa representação se traduz, no processo de centralização da orientação jurídica do Estado, numa instituição que seja capaz de orientar, coordenar todas essas esferas distintas e fragmentárias de representação que estavam funcionando até aquele momento. E, ao mesmo tempo, ela desenvolve sua vocação para esse papel.

Então, acontece o segundo passo: distinguir as funções de fiscalização, percepção, orientação e defesa. Essa distinção também gera uma vocação muito clara do que é a instituição. Essa dinâmica inicia-se em 1988 – a AGU só ganha realidade institucional em 1993, com a lei orgânica – e de lá para cá ela vem, progressivamente, tornando realidade essa vocação original da Constituição de 1988. E de que forma tem sido feito isso? Primeiro, houve a formação de relacionamento de toda a área

jurídica do Estado. Foi criada a Procuradoria-Geral Federal, em 2001, que absorveu toda a representação das autarquias e fundações, que são 150.

Essa representação específica das autarquias e das fundações se soma à representação da União, que vinha em processo crescente. À época em que ingressei no serviço público, não existia advogado da União, hoje são quase 2 mil, e há previsão de mais 560 vagas. A carreira de Procurador da Fazenda Nacional, em 1993, era de 150 procuradores, hoje são 2 mil procuradores, e são 2.400 previstos na lei. Então, há um processo de fortalecimento dessa musculatura institucional da AGU, que faz que ela possa, de fato, exercer a função para a qual a Constituição Federal a instituiu. E essa vocação está associada exatamente, no primeiro momento, à produção de segurança jurídica para a ação governamental. A AGU é assessoramento jurídico do Poder Executivo. Nessa função, ela estabelece, como instituição, uma orientação uniforme das suas atividades.

Como exemplo, a AGU já tem hoje editadas quase 50 súmulas relativas a orientações jurisprudenciais incorporadas no âmbito da consultoria jurídica. Simultaneamente, temos 32 orientações em procedimentos de licitações e contratos e 40 sendo concluídas, que visam a padronizar os procedimentos internos de orientação de condutas da administração pública. Essa atividade tem um objetivo claro: dar segurança para a atividade do gestor. O gestor, ao praticar a sua atividade, o faz sob uma orientação de conformidade legal, que lhe dá segurança para a sua execução.

No exercício da representação judicial, a AGU acaba também por promover a defesa do ato e, além disso, a do gestor público

que tornou concreto aquele ato de administração. Essa defesa do gestor público é mais significativa na medida em que, como disse antes, a insegurança jurídica que ele sofre está fortemente associada a uma diretriz que se volta contra esse gestor quando o ato é questionado pelo órgão de controle. Então, o que acabamos de desenvolver é que, à medida que o ato da administração vai sendo realizado, o gestor sente o mínimo de segurança de que não só o ato será defendido, mas ele também o será. Essa é uma característica que a AGU adquiriu também nesse processo de estruturação.

No caso, por exemplo, de Belo Monte, o Ministério Público Federal, para questionar o projeto da hidrelétrica, adotou, como estratégia processual, ajuizar ações de improbidade contra todos os gestores que realizassem qualquer ato visando à continuidade do projeto, incluindo a continuidade dos estudos do projeto. Uma das causas da paralisia de um processo estratégico dessa natureza estava no fato de que os servidores do Ibama tinham receio de praticar qualquer ato de administração no curso desse procedimento, porque a cada prática o Ministério Público entrava com ação de improbidade. A mudança nesse processo se deu quando a AGU assumiu a defesa dos servidores e, mais que isso, também assumiu uma posição de acusadora em relação a tal prática. Publicamos uma nota estabelecendo que qualquer procurador da República ou de estado que acusasse indevidamente um servidor seria processado pela AGU por improbidade. Isso criou uma verdadeira conturbação institucional na época, mas o fato é que, a partir daquele momento, essa prática cessou, o que permitiu que houvesse a continuidade do projeto.

O que temos preocupação de desenvolver é isto: produção de segurança jurídica e, com isso, a estabilização das decisões administrativas e, em última análise, a viabilização da própria governança de Estado. A AGU compõe, hoje, um elemento essencial para a governança do Estado na medida em que dá segurança aos atos da administração. Estamos discutindo hoje nosso projeto da lei orgânica e nele existe um dispositivo que estabelece, por exemplo, que o gestor, ao realizar um ato de administração baseado em posicionamentos técnicos e jurídicos fundamentados pelos órgãos da administração pública, não pode ser responsabilizado pessoalmente, a não ser que o tenha praticado em fraude ou com erro grave. Porém, se ele praticou esse ato, mesmo com juízo de risco, tendo os melhores elementos possíveis de análise, poderá até ser questionado, mas a realização do ato não poderá gerar responsabilidade individual.

Invariavelmente, qualquer divergência de inconformidade legal – até porque nossa lei de improbidade é muito generalista – leva a uma tentativa de responsabilização do gestor, o que é um elemento de emperramento da máquina. Há responsabilidade pelo fazer, mas nenhum órgão de controle, nenhum órgão ministerial, nenhum órgão com responsabilidade de fiscalização responsabiliza alguém por não fazer alguma coisa. Ou seja, a ausência de serviços, a ausência de prestação das atividades públicas, a ausência de escolas, hospitais, leitos, médicos, etc. não geram responsabilização de qualquer pessoa. Contudo, se se pratica um ato para prover esses serviços, esse ato poderá ser causa de responsabilização. Esse é o problema que estamos vendo hoje.

Nossa atuação como instituição é prover essa segurança, e aí está fundamentalmente a vocação da AGU. Há um debate em nosso meio jurídico: se a AGU é um órgão de governo ou um órgão de Estado. Evidentemente, ela compõe o Estado brasileiro, porém, como instituição, é um órgão dedicado à governança do Estado. Portanto, está destinada a atuar com o administrador público, seja ele presidente da República ou o chefe de setor de qualquer área do governo. É indispensável, para que o Estado funcione, que haja um governo que funcione. O Estado é, evidentemente, um conceito que vai além do governo, mas é fundamental compreender que o Estado só existe com uma governança real, concreta, que, no caso brasileiro, hoje, é democraticamente eleita. Essa compreensão faz que saíamos de uma posição olímpica, que é tradicionalmente atribuída aos meios jurídicos, e passemos a uma posição de ombro a ombro com a administração pública.

Tenho incentivado o debate sobre esse ponto porque é fundamental compreendermos que existe uma percepção de distanciamento da burocracia – e isso é mais forte na área jurídica, no Ministério Público e nas áreas de controle – em relação ao governo, à administração. Esse distanciamento se sustenta no argumento, por exemplo, de que “eu fico e vocês passam”. O governo dura quatro anos, eu tenho 30 anos de serviço público, vou passar por seis governos, ou até mais, mas o fato é que existe essa transitoriedade. Ademais, essa realidade faz que os burocratas submetam a legitimidade democrática à legitimidade burocrática, ou seja, as orientações, os procedimentos e as decisões tomadas do ponto de vista de conformidades burocráticas são mais significativas do que as decisões tomadas em conformidades democráticas. Essa é uma declaração interessante.

Tenho debatido esta questão com alguns procuradores da República: a formação da ideia de que o Estado de direito, ou Estado de leis, substitui o Estado democrático. Essa lógica é algo que vem presente na formação de uma burocracia que se sustenta para além da democracia. Existe uma dinâmica que acha que o que legitima as condutas é a observância pura da lei. Cada vez mais há uma discussão, no seio da atividade estatal, sobre a predominância dos parâmetros da burocracia em desfavor dos parâmetros democráticos. Na minha opinião, esse é um fenômeno brasileiro.

Trabalhei muito tempo na área da administração tributária. Essa área invariavelmente é contrária a qualquer nível de flexibilização de discricionariedade do administrador. Os profissionais que nela atuam se colocam exatamente nessa condição de engrenagem e dizem o seguinte: o código tributário prevê que o tributo será cobrado em valor econômico mediante o procedimento administrativamente vinculado. Essa conceituação de tributo faz que a administração tributária entenda que as práticas dos seus atos são meramente uma aplicação automatizada da lei, para a qual não há discricionariedade de administração. Quando falam isso, eles esquecem – e aí está o grande nó que vivemos hoje – que, entre a lei e sua aplicação, existe uma margem de interpretação e de possibilidades que a própria lei e a Constituição oferecem. E essas escolhas são possíveis pela administração. Se a Constituição oferece possibilidades, ela não oferece um sentido único para a sua aplicação. Oferece possibilidades de aplicação, e a escolha dessas possibilidades tem de ser adequadamente desenvolvida.

O que se vê hoje é que, do ponto de vista da Suprema Corte, essas escolhas têm sido feitas, cada vez mais, exclusivamen-

te por ele própria. Temos, por exemplo, escolhas feitas pelo Congresso Nacional sobre as quais, muitas vezes, nos dizeres dos próprios ministros, compete à Corte fazer o último erro, ou seja, a Suprema Corte é quem erra por último, dentro de um senso de controle de constitucionalidade. Ao fazer esse controle, ela elimina as possibilidades de escolha. Ela estabelece qual é a matriz das suas escolhas. Isso traz problemas, evidentemente, pois muitas vezes as escolhas não admitem o jogo democrático das mutações e das alterações da própria escolha do processo político.

O caso do nepotismo, por exemplo, é uma situação com carga moral, positiva, de tentar valorizar a meritocracia no Estado. Todavia, essa carga levada a nível extremo faz que haja prejuízo à própria meritocracia, porque é comum haver situações de servidores que, numa eventualidade, têm um parente elevado a uma posição de comando. Por decorrência dessa carga, esse servidor se vê excluído de qualquer possibilidade de crescimento meritocrático. O que acontece é que essa realidade que elimina o espaço de discricionariedade da administração, em última análise, elimina esse processo de escolhas, de mudanças e de aperfeiçoamento, engessando o processo legal de informação.

A AGU, nesse contexto, adquire uma função específica de viabilização de realizações de políticas e de atos da administração. Isso se dá, primeiramente, pela orientação uniforme. Em 1994, a AGU adotou um parecer autorizando as compras de terras por estrangeiros. Em 2010, ela mudou essa orientação, com base no mesmo marco legal, que não foi alterado. Por que isso é possível? Porque explorou o espaço de interpretação, que orienta a atuação da administração.

Então, à medida que fazemos uma orientação uniforme, também permitimos mutabilidades futuras, uma vez que vivemos e aprendemos com os atos e com as tensões do processo. O processo está na resolução das divergências dos conflitos instalados mediante soluções conciliatórias. E esse é o grande espaço de gestão que o Estado tem. A incorporação do nível de discricionariedade que considera as múltiplas facetas de um problema, e não uma perspectiva exclusivamente jurídica em que você se volta a um comando, a uma fala dirigida, traz para a administração uma capacidade de solução muito maior. Porque, ao incorporar, no processo de decisão, as múltiplas e diferentes questões das perspectivas diversas que esse problema tem, você consegue traduzir e optar por uma solução jurídica mais conciliadora do que uma solução jurídica que, muitas vezes, é tecnicamente correta, porém de aplicação duvidosa e desastrosa, como acontece muitas vezes.

Vejamos um exemplo. A administração tributária exige obrigações acessórias por dois motivos: pela arrecadação e pela fiscalização. Sob o ponto de vista da fiscalização, a administração tributária exigia que a Funai, que administra as terras da União, fornecesse informações dessas terras para o cadastro da Receita Federal. É uma declaração para efeito de Imposto Territorial Rural. Evidentemente, a União não paga esse imposto, mas havia o entendimento de que essa informação ainda assim era necessária para o processo de fiscalização praticado pela Receita Federal.

Acontece que a Funai não tinha meios de dar essa informação e, por conta disso, sucessivamente sofria multas por descumprimento de obrigações acessórias. Essas multas tornavam a Funai inadimplente e irregular com a Receita. Quando a Fu-

nai precisava de recursos da Saúde, por exemplo, para prestar serviço à comunidade indígena, ela não conseguia fazer o convênio com o Ministério da Saúde, porque estava irregular e, por consequência, a Saúde não lhe repassava os recursos. E assim vivíamos essa situação, esse encadeamento negativo, vicioso, desse relacionamento.

Esse problema só surgiu na sua plenitude na medida em que a Funai demandou, por meio do ministro da Justiça, a instalação de uma câmara de conciliação. E ao se reunir a área jurídica com a Receita, com a Procuradoria da Fazenda, com a Funai e com o Ministério da Saúde, verificou-se a dimensão do problema. Como é que esse assunto foi resolvido? Alterou-se a interpretação dada à norma naquele momento. Considerou-se que, essa interpretação produzindo uma solução tão nefasta ao processo, havia algum problema que tinha de ser resolvido na própria interpretação. Então chegou-se à conclusão de que os dados da gestão da Funai são da União. Portanto, esses dados deveriam estar na Secretaria de Patrimônio da União e seria dispensável à Receita Federal essa informação para efeito da fiscalização. Então, o que deve ocorrer é que a Receita Federal faça um sistema que capture os dados existentes na Secretaria de Patrimônio, traga-os para a sua base e não exija uma obrigação acessória de um órgão da administração. Com isso, a situação reverteu-se e todas as multas foram anuladas, ou seja, houve uma revisão do processo interpretativo adaptado à realidade, e não o contrário – a adaptação da realidade ao processo interpretativo.

Há uma prática de que não nos damos conta, mas muito comum na administração: a de transferência do processo de decisão de responsabilidade, ou seja, produz-se uma orientação

jurídica que se traduz em responsabilidade para terceiros, obrigações que, muitas vezes, são da própria administração. De novo menciono um exemplo que também era sintomático. Há uma sistemática de depósito para crédito da União na Justiça que existe desde 1998. Todo depósito de que a União é credora é feito na Caixa, sendo o recurso do Tesouro Nacional. É a Lei nº 9.730.

Há execuções fiscais nos fóruns estaduais, e não apenas nos fóruns federais. Quando a questão vai para o fórum estadual, surge o seguinte problema: o relacionamento da justiça estadual não é com a Caixa normalmente, mas com outras instituições financeiras. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), na época, trouxe um parecer que estabelecia o seguinte: como esses depósitos da Justiça Estadual não estavam em conformidade com a Lei nº 9.730, essa falta de conformidade impedia que o depósito se traduzisse em Certidão Negativa de Dívida Ativa, ou seja, mesmo que o contribuinte tivesse feito o depósito em dinheiro, voluntário ou não, na Justiça, para garantir uma execução, essa garantia não produzia certidão negativa.

Essa interpretação tinha uma consequência clara: o contribuinte que oferecia um carro velho tinha a certidão, já o que oferecia dinheiro não tinha, o que não faz sentido. Tal fato justificava a incapacidade de a administração reverter, na Justiça Estadual, o depósito na sistemática aplicada, ou seja, a própria administração não conseguia ir à Justiça Estadual e fazer que esse depósito observasse a sistemática estabelecida na lei. Isso gerava um problema de administração nosso, não do contribuinte. A lógica do parecer transfere a responsabilidade para o contribuinte que vai pedir a certidão. E não vai obtê-la,

terá de recorrer à Justiça para fazer a transferência do depósito. Essa é a mesma situação do caso da Funai: você transfere para um terceiro uma responsabilidade que é sua.

O que o sistema de conciliação oferece é trazer para esse universo múltiplo, de vários atores, uma compreensão mais ampla do problema e, portanto, uma condição de conciliação mais efetiva e adequada para o problema. Esse sistema é um fenômeno que se reflete não só na atuação da AGU, mas na de vários órgãos da administração, como no caso do PAC, que faz, por exemplo, projetos de grande envergadura e exige uma presença institucional de vários setores, forçando uma visão mais adequada, mais moderna de gerência – e não uma visão segregada e processual – uma gerência mais articulada e mais coordenada dos órgãos da administração. Esse sistema é o que torna o PAC uma solução não só factível como efetiva, ao contrário de tentativas anteriores que não deram certo.

Isso se dá evidentemente com uma participação forte da área jurídica, porque os nossos problemas hoje não são exclusivamente de corrupção. Grande parte dos problemas atuais tem a ver com a segurança na prática desses atos, fundamentalmente segurança jurídica, ou seja, o questionamento constante de conformidades legais. O próprio ministro e ex-presidente do TCU Ubiratan Aguiar dizia que 70% dos problemas do TCU tinham a ver com um decreto que dá à Petrobras a possibilidade de fazer contratações baseadas em regime diferenciado do da Lei nº 8.666. O TCU resiste à adoção desse decreto, porque entende que é inconstitucional e, ao resistir à sua adoção, a todo momento questiona e impugna os atos de gestão praticados pela Petrobras.

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães — Recentemente, têm sido publicadas notícias nos jornais de que o TCU, ao examinar editais de licitação, estaria definindo tarifas para serviços. Ele tem competência para isso?

Acho que ele não tem competência para isso, a não ser que tenha incorporado, no modelo da área de controle, a ideia de que ele é fiador da eficiência da administração e, nessa formulação, faz o seu juízo substituir o juízo da administração e — é caso comum, por exemplo, a discussão do superfaturamento — para adotar essa política, estabelece um sistema de apuração de preço. Porém, esse sistema basicamente torna nulo qualquer espaço de disputa de mercado das empresas, é quase como um congelamento da prática de preços pelas empresas. Assim, essa apuração de preços feita pelo TCU tem sido largamente questionada, até mesmo no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o nosso Conselhão. Participei de uma reunião em que os membros do Conselho questionavam — na época, o ministro Benjamim estava presente — o fato de que a própria planilha do TCU não era transparente para os concorrentes, ou seja, sabia-se o preço, mas não o que levou àquela apuração. Ela não era aberta de forma que se pudesse questionar esse parâmetro. Então, o TCU pode apontar problemas de mérito na formação dessa orientação, mas, uma vez fixada e se os elementos de mérito são devidamente esclarecidos, ele não pode propor uma planilha alternativa ou uma fixação de preço alternativo.

Samuel Pinheiro Guimarães — A apuração posterior, a verificação das obras, se foram ou não superfaturadas, acredito que esteja na competência do TCU, mas não a determinação anterior, de qual a tarifa, por exemplo, para o trem-bala, por-

que o número de técnicos do TCU para poder fazer isso teria de ser muito maior. Teria de ter engenheiros, uma quantidade de técnicos muito qualificados e, além disso, conhecimento muito maior sobre obras. Mas percebi que o Executivo estava aceitando que o TCU definisse a tarifa do edital de uma obra, o preço do quilowatt. Do ponto de vista de competência, o TCU tem competência posterior, e não anterior, para definir tais aspectos. Porém, em que ele se baseia para definir isso? Em que se baseia o Executivo para aceitar essa posição?

Na verdade, o que está acontecendo hoje é o seguinte: todos os processos importantes de leilão estão sendo levados previamente à análise do TCU. E por quê? O administrador sente a necessidade de ter segurança no que ele está realizando e, nesse caso, ele pode discutir todos os elementos que compõem o processo. Mas isso dá uma falsa segurança. A questão central é que o TCU não tem a expertise direcionada. Diria mais: o nosso problema, talvez, é que a nossa administração pública, o nosso Dnit, os nossos setores ainda estão muito fragilizados para se afirmarem diante das críticas. Evidentemente, quando um órgão do Executivo ganha musculatura e se fortalece com técnicos, com formação, é muito difícil o órgão de controle substituir a posição do órgão técnico especializado, porque o órgão de controle não tem esses elementos.

A mesma realidade se aplica aos juízes: são generalistas. O juiz não é engenheiro. Nestes dias – não me lembro qual foi o ministro do STJ –, um deles disse o seguinte, sobre a Transnordestina: “Não sou engenheiro para dizer se a vazão X, Y ou Z é adequada ou não”. Existe um técnico para isso, existe formação específica para isso. Em geral, há uma pretensão dos órgãos de controle e do próprio Judiciário de afirmar algo

nesse sentido, de dizer que acha que a vazão tem de ser X, mas, nesse caso, de fato há um processo de substituição do juízo técnico pelo juízo de um juízo.

Há, dentro desse processo, em última análise, o terceiro ponto de confluência, que é a viabilização da governança pelo Estado, de forma uniforme, articulada, administrativa, das políticas públicas. Nesse espaço é que a AGU atua e faz sustentar as posições que a administração tomou na origem. Lembro que, logo no dia seguinte ao Enem, por aquelas falhas divulgadas pela imprensa e pela exacerbação que a imprensa deu ao problema, vários órgãos de fora do Estado e mesmo do Estado saíram a emitir recomendações, como a Defensoria Pública da União, a OAB, o Ministério Público. Um juiz deu uma liminar. Foi uma verdadeira conturbação logo depois da realização do Enem, mas nenhum deles tinha conhecimento ou tinha-se informado no MEC se o ministério tinha uma solução para o problema, como de fato tinha.

A partir daí, surgiu o que me parece o grande benefício dessa conturbação, que se incorporou ao imaginário público, para além do meio acadêmico: aquela tecnologia que se usa no Toefl (Test of English as a Foreign Language) e em outros lugares do mundo, como nos Estados Unidos, em que funciona há 50 anos, que é a Teoria da Resposta ao Item (TRI), um sistema de avaliação que permite, em última análise, que provas diferentes possam ser comparadas. Ou seja, há como avaliar o conhecimento de várias pessoas mesmo que elas realizem provas diferentes, porque essas provas fazem um tipo de apuração de conhecimento diferente da que fazemos usualmente. O sistema usual avalia um conhecimento meramente formal e, por ser assim, não avalia as perguntas pelos níveis de dificuldade

que elas oferecem, o que faz que tenhamos de ter uma forma de avaliação igual para todos, ou seja, todos têm de fazer a prova no mesmo dia, e assim por diante. Porém, essa teoria, para um concurso em que há 3 milhões e meio de inscritos, é indispensável. Se não houver a aplicação dessa tecnologia e um fenômeno da natureza, como um raio, por exemplo, inviabilizar dez pessoas de fazerem a prova, você é obrigado a aplicar a prova para esses 3 milhões e meio de novo. Com essa tecnologia, não precisaria.

Ninguém se informou sobre isso. Ao contrário, houve todo um movimento para refazer as provas. E qual foi o nosso papel? À medida que nos informamos disso, saímos a público para defender o ato da administração, defender a solução do MEC, que acabou sendo a solução admitida e reconhecida pelo Tribunal, ou seja, demos segurança jurídica à realidade e à alternativa da própria administração. Esse é um papel institucional que me parece claramente competir à AGU, no sentido de levar a esses órgãos jurídicos – os quais têm a ingêrência que se pode ter, porque a Constituição assim o garante – a melhor conformidade de solução às soluções técnicas que o próprio Estado constrói. Praticamos também, evidentemente, a defesa do patrimônio público, a defesa econômico-fiscal e financeira, a defesa do poder estatal, etc.

O governo do presidente Lula confrontou uma realidade de Estado que vinha decrescendo em seu papel. Ou seja, um Estado meramente regulador que passou a ser também produtor, um Estado que atua no processo político fazendo, realizando, executando obras, prestando serviços essenciais à sociedade. Essa condição exige muito mais da nossa burocracia de Estado, particularmente do setor de burocracia que chefiou, que

é a AGU, porque essa prática faz que o papel, em princípio, mais passivo que compunha a atuação estatal seja muito mais ativo, muito mais presencial. Verificou-se tal fato logo depois da crise Lehman Brothers, em que o papel da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil foi essencial à manutenção da oferta de crédito, para que o sistema financeiro continuasse a operar, principalmente naquelas operações interbancárias que garantiam o funcionamento do crédito aos pequenos tomadores, o financiamento da geladeira, da televisão, quer dizer, todas as operações de crédito que temos realizado.

Então, essa atuação do Estado, que é muito mais firme, muito mais presencial, é cada vez mais forte. Veja os debates com as empresas estatais brasileiras, pelas empresas abertas, como Petrobras, Caixa, Banco do Brasil. É invariavelmente um diálogo muito difícil porque a empresa estatal, quando vai conversar com o Estado, coloca-se como empresa privada, ou seja, tem de respeitar os seus atores minoritários e, portanto, não pode realizar determinadas políticas públicas demandadas pelo Estado. No entanto, quando requer benefício, ela é Estado, ou seja, coloca-se protegida pelo Estado. Esse é um debate muito comum.

A ação governamental coordenada, de fato, chocou-se muito com essa realidade. A situação forçou essa realidade, de forma que ela se traduzisse em ação governamental efetiva, em prática governamental efetiva. Então, todas as ações mostram o quanto vivemos, hoje, a partir de diversos atores, particularmente da advocacia pública, a adoção de um paradigma que exige uma atuação forte, presencial, do Estado nas diversas atividades, não com a eliminação da atividade econômica, mas como agente que participa, de fato, das atividades e as faz se

movimentarem e irem para a frente. Evidentemente, nessa realidade, a AGU, em particular, cumpre papel fundamental, já que se coloca como agente viabilizador jurídico dessas ações estabelecidas e, ao mesmo tempo, oferece para a instituição uma vocação muito mais clara do que era no passado.

Hoje, não há dúvida de que o Estado, particularmente o governo, o administrador, tem de ter um advogado – que é o advogado público. Houve uma emenda constitucional, proposta pelo deputado Flávio Dino, que foi até apoiada por parte do governo ou de setores do governo, que dizia o seguinte: “competete à Advocacia-Geral da União o controle das ilegalidades dos atos da administração”, o que é um absurdo. Para controle, temos um sistema muito complexo, que pode ser muito ou pouco efetivo, mas é um sistema que existe. O que precisamos também é de um advogado que defenda as ações do governo, como defendemos em vários momentos e em situações até midiaticamente desfavoráveis à própria instituição. Essa é uma prática que tem de ser realizada. A AGU é respeitada por vários atores, incluindo a própria mídia, por conta dessa sua função.

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães – O PIB brasileiro é de cerca de 1 trilhão e 300 bilhões de dólares, portanto, isso vai a 2 trilhões. Falamos da União, do governo, da Federação, mas esses recursos são da comunidade. Às vezes, em razão da nomenclatura, as pessoas perdem a noção que esses são os recursos do público, não do Estado. O Estado é o administrador, mas os recursos são do povo.

Existe uma crítica do ministro Gilmar, a respeito da antropomorfização do Estado, ou seja, uma patrimonialização invertida. Porque a sociedade vê o Estado como o “Estado de Fulano”, o

“Estado de Fernando Henrique”, o “Estado de Lula”, não vê o Estado como uma multiplicidade, com uma complexidade que é da própria sociedade. Vemos debates, por exemplo, em que, de um lado, está o Ibama contra os quilombolas e, de outro, o Incra defendendo-os. Isso é muito comum. Temos o “Estado da Aneel”, de investimento e, de novo, o “Estado do Ibama”, “dos quilombolas”, “da Funai”, e assim por diante. Então, o Estado é muito complexo, mas é comum a sociedade visualizar o Estado na perspectiva do agente que está no comando, e assim vê os recursos não como pertencentes à sociedade, mas como algo distinto dela. Portanto, a sociedade não se dá conta de que paga por isso, que deveria retornar em forma de benefícios para a sociedade. Como se diz: “não existe almoço grátis”. Esses pagamentos se traduzem em destinação de recursos públicos que têm de ser aumentados ou redirecionados.

Participante não identificado — O senhor falou sobre a necessidade de se ter uma capacidade interpretativa e não apenas a obediência formal diante da estrutura jurídica. No entanto, temos essa realidade formal permanente. Quando coloco a capacidade interpretativa, tenho sempre a possibilidade da argumentação contrária, isso remete a um processo jurídico longo que, no mais das vezes, por levar muito tempo, travanca o processo judiciário. Como o senhor vê essa necessidade interpretativa perante a realidade jurídica e a percepção dos juízes, quase que de exaustão da lei, com pouca capacidade de pensar a realidade do processo e, portanto, dissociada das razões pelas quais se fazem algumas interpretações que atualizam o processo legal? Isso não seria remeter a outra dimensão e a uma incapacidade de solução, quando de fácil interpretação?

Primeiro, a questão da interpretação não a vejo como necessidade, é um fato, é um fenômeno. Podemos ignorar tal fenômeno. O que normalmente acontece é isto: faço uma interpretação e digo que a lei diz isso. Quando explico essa fala, estou, na verdade, eliminando o conhecimento ou o reconhecimento de que estou fazendo uma interpretação. Estou dizendo “a lei diz isso, se você não segue isso que a lei diz, você está em violação da lei”. O fato é que, quando você faz tal afirmação, você está interpretando a lei, porque ela não é unívoca e, invariavelmente, você é obrigado a alcançar uma interpretação de dado dispositivo, você é obrigado a fazer um circuito de conformidade vertical, ou seja, a lei está adequada à Constituição, a lei está adequada a uma lei complementar e assim por diante; e isso se dá também no sentido horizontal, ou seja, entre os diversos dispositivos. Na área tributária, por exemplo, o nosso sistema de imposto de renda está esparsamente em inúmeras leis, não existe um código de imposto de renda. A Receita Federal incorpora esse conjunto de leis em um decreto, que se chama regulamento de imposto de renda e reúne toda essa legislação.

O que é, muitas vezes, ignorado pelas pessoas – até pela facilidade de se acessar um código de imposto de renda, ao invés de se acessar diretamente a lei – é o fato de que, ao se fazer a sistematização, fazem-se escolhas interpretativas. Então, se sistematizo de uma maneira, se combino as normas de determinada solução ou se faço escolhas redacionais, estou fazendo escolhas interpretativas. Procuramos formas para lidar com esse fenômeno da atemporalidade do processo, e não é gratuito, pois temos, hoje, grandes processos judiciais que vêm de um século de disputa. Um exemplo: o Campo de Marte. Existe uma disputa julgada pelo STJ no ano passado cujo objeto

era o município de São Paulo exigindo a retomada do Campo de Marte, que, hoje, é uma base aérea, mas, em 1932, era a sede do Movimento Constitucionalista de São Paulo. Uma vez encerrado esse movimento, a área, à época, foi expropriada pelo governo Getúlio Vargas em favor do governo federal, da União.

De lá para cá, temos um processo julgado no ano passado pelo STJ, determinando que a União restituísse a área ao município de São Paulo ou, não o podendo fazer, que o indenizasse pelo uso dessa área por todo esse tempo. Desculpe - entendo a pertinência - o juízo, mas é um século de discussão sobre isso. Com certeza nossos tataranetos estarão discutindo essa questão. E o Brasil produz muitos episódios do gênero.

O processo de decisão judicial tem de ser visto da forma como acontece hoje. E como garantimos a segurança desse processo? Como enfrentamos tal questão? Creio que seja necessário dar maior consistência ao processo de decisão, de maneira que ele seja mais sustentável diante dessa disputa. Também é fato o seguinte: as tentativas de judicialização de políticas públicas têm-se mostrado inócuas para quem as propõe. Veja o caso Sivam. Passei a participar desse caso em 1998, quando começou o projeto, e havia uma discussão sobre uma ação civil pública. Houve uma liminar, que foi suspensa. Aquela ação parou, mas existe uma ação correndo até hoje no Sivam, quando o sistema já está instalado, e o Judiciário e o Ministério Público, que questionaram o projeto, hoje são parceiros do Sivam, fazem convênio para ter acesso às informações do Sistema.

Esse é o tipo de esqueleto em que não faz sentido persistir mais. O mesmo fato ocorreu no episódio do Enem: propõe-

se muita ação, tenta-se judicializar muito a política pública, mas o fato é que, passada a disputa das liminares, o processo morre, paralisa, porque não faz sentido. Não é por outro motivo - esse é o meu ponto de vista - que, na percepção da inviabilidade desse tipo de solução, desse tipo de legislação, é, no caso de Belo Monte, judicializou-se contra o gestor. Se não vou vencer no processo, se não consigo vencer pelo argumento, ataco o meu interlocutor, o meu debatedor. É a forma de ganhar o discurso.

Temos de sustentar a política pública e as escolhas políticas dessas soluções, provendo-as de consistência técnica e oferecendo à administração soluções técnicas adequadas. Aí vai a crítica ao advogado público tradicional, que diz sim ou não. O advogado mais moderno diz “talvez, nessas condições”, isto é, ele oferece soluções e não limites para a administração. É uma perspectiva bem diferente. É algo que o ministro Gilmar Mendes criticava muito e tem a ver com o senso de temporalidade. Quando foi advogado-geral, ele recebia muitos pareceres para aprovar, muitos dos quais estavam na consultoria há mais de seis anos. Ele perguntava: “Será que a dúvida persiste depois de todo esse tempo?”, “Será que quem perguntou ainda existe?”, “Será que faz sentido responder?”.

Isso está relacionado com aquele senso de temporalidade da burocracia diante do Estado, ou seja: “Tenho 30 anos de serviço público, posso responder em 30 anos, que é o meu tempo de carreira”. Entretanto, esse não é o tempo de resposta para o cliente. A demanda é muito mais imediata, então essa necessidade da atualidade às respostas jurídicas é uma preocupação certíssima. O ministro Gilmar até chamava esses pareceres de “oceânicos”, porque ele chegava à terceira página e tinha-se

afogado no parecer, por ser enorme – o que mostra um pouco essa percepção, pois fazem-se tratados para responder a questões simples. Precisamos dar respostas simples.

Algo interessante é ver como esse formalismo leva ao emperramento dos direitos do Estado mesmo.

O problema é que falta bom-senso, e a lógica é: “não existe interpretação, existe a norma”, então nos amarramos em falta de soluções. Assim, outro fato comum na administração ocorre: passamos a administrar por lei, por medida provisória. Se olharmos o conjunto de medidas provisórias que tanto o governo Lula quanto o governo FHC adotaram, veremos que grande parte das normas não é necessária, não porque não tenham urgência ou relevância. Então, por que elas parecem necessárias? Porque a administração, não conseguindo exercer esse espaço de decisão com segurança, recorre à lei. Então, edita-se a lei, autorizando “posso fazer isso, posso fazer aquilo”, mas não se consegue interpretar a norma, não se consegue exercer essa interpretação, e administra-se com a edição ou a reedição de medidas provisórias para a realização de atos da administração.

Algumas vezes, chega-se ao ponto de o Estado administrar por via constitucional, propondo emendas constitucionais por problemas da administração. Essa é uma dinâmica que o Brasil vive em razão dessa insegurança.

Luiz César Azeredo (Ipea) – O senhor tocou em um ponto que eu gostaria de explorar um pouco mais, que é a questão da compra de terras por estrangeiros. Recentemente, está-se constatando que há dois tipos de compra: na região do cerrado, quem

está tentando comprar terras são empresas chinesas. E, quando se fala em empresas chinesas, é o Estado chinês disfarçado de várias formas. Na Amazônia, são serrarias e ambientalistas. Recentemente, uma reportagem na revista Exame disse que os chineses estão contratando os melhores escritórios de advocacia do País para procurar possíveis falhas na mudança de interpretação citada que a AGU fez em 2010. Gostaria de saber se a AGU está preparada para resolver esse tipo de problema e se o País já dispõe de um cadastro de terras adquiridas por estrangeiro?

É interessante esse ponto pelo seguinte: há dois pareceres que mostram muito quanto a interpretação é dirigida para o seu tempo. No caso da interpretação editada em 1994, a manifestação da AGU, tecnicamente correta à época, apenas exerceu uma escolha, sustentou a necessidade de abertura do Brasil, a eliminação das restrições do Estado. Hoje, a compra de terra por estrangeiro pessoa física é regulada por uma lei da época do governo militar. Mas aquele mesmo dispositivo previa também as situações de empresas sob controle estrangeiro. O parecer dizia, à época, que essa regulação de empresa sob controle estrangeiro não estava abrigada no novo texto constitucional, portanto, não teria sido recepcionado o dispositivo, ou seja, a pessoa física estava regulada, mas não a empresa, mesmo sob controle estrangeiro.

Essa interpretação persistiu até que a alteramos recentemente, sob outro enfoque, porque o texto constitucional, de fato, estabelece a necessidade - e assim o faz em vários setores, incluindo comunicações - de regulação do controle estrangeiro nas atividades internas de interesse estratégico do País. Então, a Constituição faz essa escolha. De acordo com essa dimensão, fizemos a escolha. Essa mudança de interpretação - que não

obriga à revisão das situações passadas, porque esse é o espaço da interpretação - tem de produzir segurança jurídica. Então, uma interpretação que restabeleça a revisão para o passado é altamente instável. Por isso a própria interpretação se modula para o futuro, ou seja, quem comprou, comprou, mas, de agora em diante, será de outra forma.

Há um fenômeno que decorreu dessa realidade: perdemos o controle do registro das terras adquiridas por estrangeiros. Quem fazia esse controle, à época, era o Incra, como órgão registral. Mas o controle foi interrompido, portanto, perdeu-se a informação - por exemplo: quantas terras existem sob controle de estrangeiros -. Há uma reportagem dizendo que 20% das ocupações de terras por estrangeiros estariam em Mato Grosso, 800 mil hectares ou algo assim. Um volume bem expressivo.

Acredito na perspectiva de que o Brasil deixe a condição de receptor e passe a ser provedor, ou seja, passe a ser ator significativo no cenário internacional e provedor não só de manufaturados, mas fundamentalmente de matérias-primas para o mundo - que terá uma população de 9 bilhões daqui a alguns anos - tornando-se, assim, cada vez mais necessário e mais requisitado. Fala-se que a China está adquirindo terras na África, em parte porque tem de alimentar aquela população gigantesca, como condição de estabilidade interna estratégica. Evidentemente, a expansão e a aquisição de terra para garantir-lhes um suprimento estável de alimentos é uma necessidade óbvia.

O parecer mencionado basicamente restabelece o controle do Brasil nesse processo. Ele não responde a tudo porque há os laranjas, há vários instrumentos que podem passar, e passam,

mas ele permite que o Brasil tenha o controle desse processo e sinta a necessidade de ampliá-lo. Creio que o Judiciário, que, em última análise, é quem vai, em eventual questionamento, lidar com o tema, está muito mais receptivo a essa ideia. Não é por acaso que, com base no parecer, apesar de este ainda não estar aprovado pelo presidente, o Conselho Nacional de Justiça editou uma resolução orientando os cartórios de registro de imóveis que observassem as restrições que estavam no parecer.

É claro que existe uma compreensão clara dessa necessidade no Brasil. Ademais, o parecer está provocando uma necessidade de revisão da própria lei, que está desatualizada - o que é óbvio, pois ela é de 30 anos atrás. O mundo mudou muito, a realidade brasileira também. Acho que é uma afirmação do *player*: "Nós somos parceiros, mas vocês têm que trabalhar com a gente e não apesar da gente". Já disse para vários empresários: o parecer não inviabiliza o investimento. O que o parecer faz é obrigar que o investidor tenha parceria com brasileiros. Há várias situações em que o investidor estrangeiro tem de ter parcerias com investidores nacionais. Vê-se isso em outros setores, como a necessidade de conteúdo local nas licitações, que são ações de benefícios para investimentos no Brasil.

O vice-presidente da Apple para a América Latina pleiteava benefícios fiscais para vender aqui os produtos de sua marca. O interessante é que tanto a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (Fiergs) quanto o estado queriam receber não somente os produtos, mas também fábricas, empregos para os brasileiros, e isso eles não estavam dispostos a dar, por isso não tiveram os benefícios que queriam. Olha que interessante: quando eles forneciam os *Ipods*, eles tinham um catálogo de

músicas, entre as quais não havia músicas brasileiras, mas só estrangeiras.

Então, essa foi uma condição imposta, um limite estabelecido pelo governo, e eles não ganharam o benefício que pretendiam. Parece-me, nesse ponto, que o parecer está adequado ao tempo que estamos vivendo. E mais: temos 8 mil advogados para defender, no Brasil afora, qualquer ação que possa discutir esse parecer, mas o fato é que ele está sustentado.

O parecer vinculativo do presidente pode ser submetido a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin), pois ele tem força de lei. Até agora, conforme meu conhecimento, não foi proposta nenhuma Adin contra o parecer, e nós temos vários partidos e associações de entidades que a poderiam propor com facilidade, e não o fizeram.

Ariel Pares – Grande parte do que o senhor colocou comporta, digamos assim, a gestão pública. No entanto, parece-me que isso tem muito a ver com uma postura de valores, de comportamento, da liderança na AGU e, talvez, de um conjunto expressivo dos membros da AGU. Quero perguntar-lhe se não devíamos fazer isso em base legal, como o senhor tentou fazer na Procuradoria-Geral da Fazenda, quando estabeleceu todo um conjunto de normas, de projetos de lei, para poder adaptar as regras. Porque a minha impressão é que, na ausência dessas condições de comportamento e valores, continuamos na mesma.

Diria duas coisas. Primeiro, concordo, tem de aperfeiçoar-se a base legal. Não à toa, na Casa Civil, já está pronto o projeto de lei orgânica da AGU, que tenta incorporar em várias dimensões as ideias que estou desenvolvendo aqui. Esse é um fato

importante, e esse projeto inclui regras de proteção ao gestor, blindagem ao advogado público que se manifesta e assim por diante, e dentro dessa perspectiva de aperfeiçoar a base legal.

Porém não basta a lei. A lei é fundamental, mas não é suficiente, porque sempre há o código SPP (Se Pegar, Pegou), ou seja, a lei pode não pegar exatamente porque a interpretação pode afastar aquilo que a lei e o legislador pretenderam garantir. Assim, debates como este e ações efetivas produzem algum tipo de convencimento. Por exemplo: a AGU, como instituição, tem 8 mil advogados. É evidente que, em um universo tão amplo, haja tensões em favor de uma solução ou de outra.

Essa lógica refere-se à gestão interna. A mesma tensão houve quando debati com o ministro Dias Toffoli, que defendia a Advocacia-Geral da União como advocacia de Estado. Argumentei que se trata de uma advocacia de governo, porque, na verdade, a nossa vocação é para a administração pública existente, concreta, que se dá em um governo, o qual se hierarquiza.

Os debates dos projetos mostram o quanto se perdeu de força hierárquica dentro do governo. A Receita Federal diz que o ministro da Fazenda não pode ter informação porque há sigilo fiscal contra ele, mas não existe sigilo fiscal porque o ministro da Fazenda é o chefe da Receita Federal. E, ao criar essa figura, elimina-se esse elemento hierárquico, retirando-o da condição de chefe da Receita Federal e, mais, atribuindo-lhe a condição de político.

Entramos na defesa do presidente da República nas questões eleitorais, no envolvimento dele no processo eleitoral e nas acusações que eram feitas contra ele por razões eleitorais.

Nós o defendemos, mas nas seguintes condições: aqueles atos realizados pelo presidente - atos oficiais, atos de governo - para os quais havia crítica de que estariam sendo desvirtuados para fins eleitorais, nós o defendemos sem problema nenhum. Porque, ao fazer isso, estávamos defendendo o chefe de Estado, o agente público realizando o ato no comando de uma instituição.

O fato de a AGU não assumir a defesa já é uma confissão por premissa, porque se não posso defendê-lo naquele ato, por entender que é eleitoral, já estou aceitando a dimensão eleitoral do ato, portanto, estou reconhecendo que ele, por definição, é condenado. E vejam estes dados que a PGU levantou: o presidente foi eximido de responsabilidade em 70% dos atos, não houve dimensão eleitoral.

Entretanto, é difícil derrubar essa visão, porque até ministros do Supremo dizem que não deveria ser feita a defesa, que isso deveria ser apenas na área eleitoral, quer dizer, tentam eliminar essa tarefa dizendo que a Advocacia deveria ficar em situação menos compromissada. Na verdade, é uma posição menos compromissada porque ela não se envolve no dia a dia, ela fica em uma posição olímpica, lidando com as situações ideais, puras, da política pública, como se fosse algo do imaginário popular. Nós vamos defender o ato da administração, e esse ato envolve gestão e controvérsia. Evidentemente, por envolver controvérsia, vai ser questionado em qualquer instância, e alguém tem de defendê-lo.

Minha visão de advocacia pública está associada à seguinte premissa: todo governo conflitua com o *status quo*, sem exceção. O presidente Sarney confrontou, na sua época, e criou vá-

rios planos econômicos, assim como os presidentes Fernando Collor, Itamar Franco e Lula. O presidente Fernando Henrique fez isso em larga escala, alterando ou criando leis. A Lei de Responsabilidade Fiscal é o exemplo maior de tensão.

O papel da burocracia, em favor da dimensão democrática, é defender ou viabilizar essas tensões, evidentemente dentro do espaço institucional, sem rupturas, mas defender. Potencializar essas possibilidades de tensões que, em última análise, não são escolhidas exclusivamente pela pessoa física do presidente ou dos ministros, mas têm origem até quase imediata nas tensões da própria sociedade que levaram aquela pessoa a ocupar um posto. Portanto, nós, da Advocacia, estamos comprometidos a participar desse processo, que é algo culturalmente indispensável. Aqui, uma conclusão: a Advocacia tem compreendido cada vez mais esse papel e o tem incorporado como elemento essencial à sua atividade. Esta oportunidade aqui nos permite debater essas ideias e, quem sabe, alcançar o que todos desejamos em 2022.



PALESTRA DO MINISTRO

NELSON JOBIM

DEFESA

PALESTRA PROFERIDA EM 15/12/2010



NELSON JOBIM

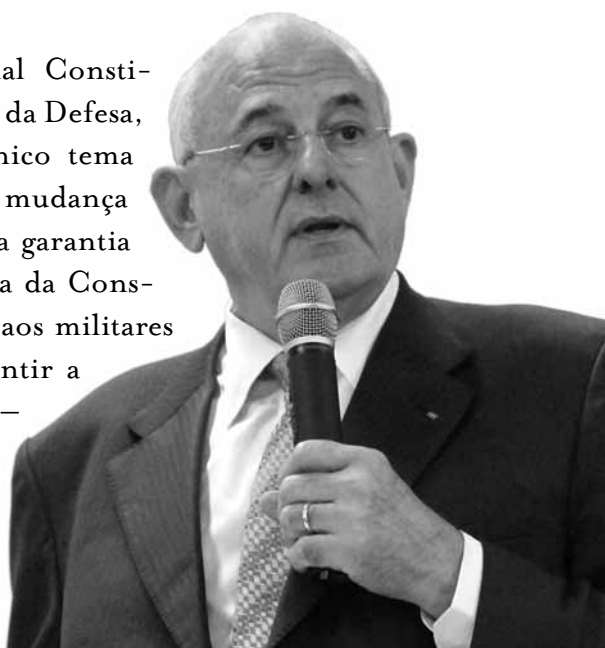
- 1946 *Nasce, em 12 de abril, em Santa Maria (RS)*
- 1968 *Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*
- 1973 *Professor Adjunto do Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (RS), lecionando Direito Processual Civil, Introdução ao Direito e Filosofia do Direito*
- 1987 *Deputado Federal pelo PMDB do Rio Grande do Sul*
- 1991 *Reeleito Deputado Federal pelo PMDB do Rio Grande do Sul*
- 1995 *Ministro de Estado da Justiça do Governo Fernando Henrique Cardoso*
- 1997 *Ministro do Supremo Tribunal Federal*
- 2001 *Vice-presidente do Tribunal Superior Eleitoral*
- 2001 *Presidente do Tribunal Superior Eleitoral*
- 2003 *Vice-presidente do Supremo Tribunal Federal*
- 2004 *Presidente do Supremo Tribunal Federal*
- 2005 *Presidente do Conselho Nacional de Justiça*
- 2007 *Ministro da Defesa*

PALESTRA DO MINISTRO NELSON JOBIM

Farei breve apresentação sobre as linhas gerais da política de Defesa do governo Lula. A característica comum aos governos do período pós-autoritário, anteriores ao atual, foi a baixa prioridade atribuída à política de Defesa. Há várias razões para isso.

A primeira foi a exclusão objetiva das elites civis no tratamento dessa temática. Isso decorre da percepção da sociedade de que, em decorrência do regime militar, a Defesa confundia-se com repressão política, ideia traduzida também no bordão de que Defesa é coisa de “milico”.

Aliás, na Assembleia Nacional Constituinte, em relação aos assuntos da Defesa, passávamos a distância. O único tema discutido, na ocasião, foi uma mudança no uso das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem – uma linha da Constituição de 1891, que atribuía aos militares o poder de intervir para garantir a preservação da lei e da ordem – essa era a expressão da época.



Essa interpretação constitucional, que durou até 1967, 1969, autorizava os militares a decidir o momento de intervenção. Foi em 1988 que instituímos que, para garantir a lei e a ordem, era necessária a convocação e a determinação do presidente da República ou do chefe dos Poderes.

A segunda razão objetiva da baixa prioridade dessa matéria foi o baixo grau de ameaças externas no contexto sul-americano, tendência consolidada depois da normalização das relações entre Brasil e Argentina, nos anos 1980, levando até mesmo alguns setores a questionar, naquela época, a necessidade de uma estrutura de Defesa. E a terceira, foi a prioridade atribuída à agenda social em contexto quase permanente de restrições orçamentárias, o que levou ao sucateamento dos meios operativos das Forças Armadas.

Diante desse quadro, sintetizo os problemas que o governo Lula precisava enfrentar no campo da Defesa, logo no início da sua gestão. Primeiro, o Ministério da Defesa, criado em 1999, era desprovido de quadros civis capacitados para a direção superior dos assuntos de defesa, o que acontece até hoje, e tinha baixa capacidade, até mesmo do ponto de vista legal, de direcionar e integrar as políticas setoriais das três forças – Marinha, Exército e Aeronáutica. O Ministério tinha baixa adesão das lideranças militares ao novo formato institucional de direção da Defesa.

As políticas setoriais, navais, terrestres e aeroespaciais do Ministério eram autônomas e absolutamente descoordenadas, ou seja, o conceito de arma singular era levado às últimas consequências. O elevado nível de obsolescência do material de emprego militar das Forças Armadas é o outro ponto. E tudo

isso com recursos de custeio insuficientes para manter os meios operativos existentes (estes, em regra, eram obsoletos e em número muito abaixo do ideal), garantir adestramento adequado de pessoal e o ingresso e a permanência de quadros profissionais nas Forças Armadas, diante de mercado ávido por mão-de-obra qualificada. Então, havia grande fuga de pessoal de seus quadros, principalmente na área tecnológica.

Outro problema para o governo Lula: gastos crescentes com pessoal, sobretudo inativos, e decrescentes em investimento e, por fim, a defasagem salarial dos funcionários em relação a outras categorias do funcionalismo público e do setor privado, o que gerava forte incentivo ao abandono da carreira militar.

Eram, pois, muitos os desafios a serem superados. Pouco se fez até 2002. Ao longo dos últimos oito anos, a condução da política de Defesa do governo Lula passou por cinco momentos. O primeiro foi com o embaixador José Viegas, momento este que chamo de reformismo moderado. Primeiro, por haver tentativa de aumentar o nível de controle civil sobre as políticas setoriais militares, de adentrar-se pelo controle das políticas setoriais. Segundo, por pensar a reestruturação e o fortalecimento do Ministério. O embaixador Viegas fez uma série de assinados para conseguir reestruturá-lo. E, terceiro, por recolher, na sociedade, insumos que pudessem aprimorar essa iniciativa, ou seja, o embaixador tentou trazer gente civil de fora, da academia, para debater as questões de defesa. Por isso chamo esse momento de reformismo. E moderado, porque o processo foi concebido de maneira incremental – avanço nas reformas, passo a passo. Infelizmente, o ministro Viegas teve de atuar em quadra de extrema autoridade fiscal. A essa dificuldade, somaram-se problemas ainda rema-

nescentes no relacionamento civil-militar, que acabaram por levar à sua substituição pelo vice-presidente José Alencar.

O segundo momento constitui-se em breve período, correspondente à chefia do Ministério da Defesa pelo vice-presidente José Alencar. Arrisco nomear esse momento de acomodação estratégica. Houve tensão no fim da administração Viegas, que deu origem, aliás, à saída dele. O presidente Lula, ao trocar o ministro da Defesa, deu-se conta de que seria preciso acalmar os ânimos antes que qualquer novo esforço de modernização pudesse ser iniciado. A autoridade política do vice-presidente garantiu que novas crises não se repetissem. Não só a autoridade política, mas o “mineirismo” do vice-presidente conseguiu baixar a temperatura. No entanto, sabia o presidente que aquela solução, interina em sua origem, não poderia prolongar-se indefinitivamente.

Passo, então, para o terceiro momento. O presidente convida o velho companheiro de lutas, figura de singular bonomia e caráter, para a chefia do Ministério da Defesa. Falo do ex-governador e ex-deputado Waldir Pires, que assumiu o Ministério em março de 2006. Por força das circunstâncias, o período da gestão Pires foi marcado por grandes turbulências, muitas delas decorrentes de fatores que escapavam completamente ao seu controle. Em esforço classificatório, chamo essa etapa de interregno turbulento. Os acidentes aeronáuticos que chocaram o País, aliados ao movimento ilegal dos controladores militares de voo, esgotaram as energias da administração Pires. Tornou-se inviável a retomada da agenda modernizadora. Apesar disso, Waldir há de ser lembrado como precursor da parceria estratégica com a França, no que toca à retomada do projeto submarino a propulsão

nuclear. Coube-lhe convencer o presidente Lula quanto à importância estratégica do projeto. Foi ele quem iniciou os entendimentos com a então ministra da Defesa da França, Michelle Alliot Marie.

Foi sob a comoção do acidente da TAM que recebemos o honroso convite do presidente Lula para assumir a pasta da Defesa. Ao aceitar esse enorme desafio, depois de algumas negativas, disse ao presidente que precisaria de forte respaldo político – e o tive – para levar à frente, basicamente, cinco ações.

A primeira, debelar a crise na aviação civil e no sistema de controle do tráfego aéreo, àquela altura instalada no próprio Palácio do Planalto. O presidente da República estava recebendo pilotos para conversar sobre o assunto. Ou seja, a crise tinha-se transferido do Ministério da Defesa e do sistema civil de aviação para dentro do Palácio. Então, a primeira ação era debelar essa crise. Assim, o primeiro passo foi retirar a crise de dentro do Palácio. A segunda ação era traçar um plano diretor para o setor de defesa, que passasse a balizar as ações do Estado num curso de médio e longo prazo. Terceira, consolidar o controle civil sobre a política de defesa. Quarta, fortalecer o Ministério da Defesa, naquele momento realmente frágil, não só no sentido estrutural, mas político. E, quinta e última, estabelecer um vínculo muito claro entre a Defesa e o projeto de desenvolvimento do País.

Soaria presunção estabelecer uma classificação para o período correspondente à minha própria gestão. No entanto, o momento inicial e que culminaria na aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 136, de 2010, pode ser encarado – no linguajar gaúcho –, como freio de arrumação, para tentar

colocar as coisas nos seus devidos lugares. Foi assim que, de julho de 2007 até agosto de 2010, ano este da promulgação da Lei da Nova Defesa, trabalhamos intensamente para arrumar a casa, o que significou basicamente consertar a área civil da aviação. A Infraero e a Anac tinham sua própria agenda – bem como seus respectivos diretores, cada um com sua própria agenda.

Foi nesse período que construímos as fundações para o avanço que estamos vivendo e que esperamos ver consolidado no futuro. Vale aqui registrar as mais importantes ações em cada um dos eixos que acordei com o presidente, no momento em que aceitei o convite.

O primeiro eixo foi a aviação civil. Dentro desse eixo, várias ações foram realizadas. A primeira foi a criação de uma Secretaria de Aviação Civil dentro do Ministério da Defesa, para coordenar os esforços de reforma do sistema. A segunda foi a profissionalização da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e o conseqüente afastamento “voluntário” dos seus diretores. A terceira foi o saneamento administrativo e a profissionalização da Infraero, que se caracterizava como depósito de partido político. Tínhamos lá 150 cargos de DAS, dos quais cerca de 80 parados. Então, começamos um saneamento administrativo para a redução desse pessoal. A quarta ação foi o apoio irrestrito às medidas técnicas, administrativas, disciplinares e legais do comando da Aeronáutica para a reconstrução da autoridade e do princípio da hierarquia e da disciplina no subsistema de controle de tráfego aéreo. A quinta e última ação nesse eixo foi a retomada dos investimentos em infraestrutura aeroportuária e em controle do tráfego aéreo.

Já no eixo da Defesa, a primeira ação foi a discussão, a redação e a aprovação da Estratégia Nacional de Defesa (END), cujo decreto presidencial data de dezembro de 2008. Quem ajudou muito a construir esse documento foi Mangabeira Unger. Estabelecemos discussões paralelas, primeiro com os altos comandos das três Forças, que não acreditavam naquilo, pois eram civis os que estavam sentados no alto comando. Também com o Estado-Maior de cada uma das Forças Armadas, isoladamente, começamos a abrir discussão. Nunca havia acontecido de um civil falar nesse tipo de assunto. Então, começamos por mostrar-lhes que eles estavam falando sobre um exército e uma estrutura militar que servia para o início do século XX, ou seja, era um modelo de exército considerando a Segunda Guerra Mundial, totalmente desatualizado. Dissemos-lhes que estavam cometendo o mesmo erro dos generais franceses, quando, na Segunda Guerra Mundial, prepararam a França, não obstante as chiadeiras de De Gaulle, para a guerra do passado, a Guerra de 1914. E que começou ali o princípio da mobilidade das forças militares que passou a regê-las a partir da Segunda Guerra Mundial.

Discutimos o assunto com os setores políticos, em inúmeras reuniões. Fizemos reuniões partidárias isoladas. Nunca se faz uma reunião plenária, sem antes estar tudo acertado. Primeiro conversei com o PT, depois com o PSDB, depois com o PMDB. Depois que tinha maioria, conversei com os partidos menores. Fui à Fundação Fernando Henrique Cardoso, na qual muito apostei, fui à Fiesp, a vários lugares que poderiam formar opinião em relação ao assunto. Houve discussões internas muito sérias. Houve duras discussões no Itamaraty, como sobre o protocolo adicional do TNP (Tratado de Não-

Proliferação de Armas Nucleares), em que a posição da Defesa não coincidia com a do Itamaraty.

O segundo item no eixo da Defesa foi a definição de uma dezena de ações decorrentes da Estratégia Nacional de Defesa (END), das quais listarei algumas.

A primeira foi a criação, no Ministério da Defesa, da Secretaria de Produtos de Defesa para coordenar a política de produtos das Forças Armadas. Cada uma das Forças tinha a sua política de compras e sua política de definição das necessidades. Com a criação dessa secretaria, essas políticas passaram a ser vinculadas à nova estrutura do Ministério. Agora quem vai definir a política de compras e a política das necessidades é o Ministério da Defesa. Não cabe mais às Forças Armadas definir as suas necessidades. Com isso, passa a haver também o compromisso referente aos planos e projetos tipicamente militares com o governo civil.

Segunda, o estabelecimento de grandes prioridades na aquisição de armamento por parte das três Forças, em curto, médio e longo prazo. Terceira, a indicação dos setores nuclear, espacial e cibernético como focos prioritários de investimentos. Quarta, a reformulação do arcabouço institucional relacionado às compras governamentais do setor de defesa, a fim de oferecer à indústria nacional condições mínimas de competitividade internacional, o que não havia.

A quinta ação foi o estabelecimento de claro vínculo entre o processo de desenvolvimento do País e o fortalecimento da Defesa nacional. Ou seja, não se podia senão colocar o fortalecimento da indústria de defesa como um dos elementos

do desenvolvimento do País. Tínhamos de integrar a indústria de defesa, como elemento fundamental, ao processo de desenvolvimento nacional do País. Com isso, haveria respaldo político para as ações e os investimentos necessários nessa indústria.

A sexta foi a definição política da necessidade de fortalecer a indústria de defesa nacional como única forma de atingir graus mais elevados de autonomia no campo da Defesa. Eu lembrava ao presidente as grandes pesquisas tecnológicas, ou seja, o teto tecnológico são as pesquisas de defesa e, como são de risco em resultados, só o Estado faz esse tipo de investimento. O setor privado não investe em pesquisa de alta tecnologia, salvo se esses investimentos possam render aos seus acionistas. Então, nós é que temos de correr o risco e desenvolvermos bem os nossos setores tecnológicos – o CTA (Centro de Tecnologia Aeroespacial) da Aeronáutica, o Centro Tecnológico do Exército (CTEx) e o Centro Tecnológico da Marinha (CTM).

A sétima ação foi uma definição política da busca da autonomia tecnológica, no plano de defesa, como elemento central dos esforços de composição da capacidade operativa das Forças Armadas. Tínhamos um exemplo claro: as compras e aquisições de equipamento para as Forças eram sempre sobras internacionais. Adquiríamos equipamentos de descarte dos países mais desenvolvidos, a preço baixo. Porém, ninguém se dava conta de que, atrás do preço reduzido do equipamento, havia uma cauda logística imensa, um custo de manutenção brutal, que importava transferência de poupança do País a bem do país de origem desses equipamentos, e a dependên-

cia absoluta da manutenção da cauda. Portanto, não havia nenhuma capacidade decisória, mantendo esse tipo de poder.

A oitava foi uma definição política pela manutenção do serviço militar obrigatório, mas não de maneira estática, e sim com modificações que o tornaram mais eficiente e inclusivo. Essa foi a discussão que se travou com o presidente, com a qual ele acabou concordando. Havia uma discussão radical, pela qual se obtinham forças profissionais e forças não profissionais. No caso de termos forças profissionais – respeitada a linguagem meramente vulgar ou o exagero –, estaríamos contratando “mercenários” para cuidar de nós e pagaríamos menos por isso. De forma menos radical, estaríamos dividindo a sociedade brasileira em dois grupos: um que tinha a função de proteger o outro, e este que pagaria aquele.

Um exemplo na história do Brasil é que as Forças Armadas serviram como elemento de integração nacional. No Rio Grande do Sul, em uma cidade central, como é Santa Maria, o Exército sempre funcionou, principalmente depois da República, como nivelador republicano e, para as áreas de imigração que compunham a região, como integrador, ou seja, era, principalmente no Sul, ali que os recrutas do Exército aprendiam a falar o português. Havia aulas de português para os italianos e alemães da região, que aprendiam também cidadania no quartel. Havia até cinco meses de preparação, de aprendizado de idioma, em que eram utilizadas as alfabetizadoras do ensino público estadual local. A opção pelo serviço militar obrigatório também tinha um sentido político – de fazer que as Forças Armadas pudessem integrar-se ao País, o que devia vir exatamente da base, do recrutamento. Mas essa

preparação não afasta a necessidade de profissionalização de alguns setores.

A última ação prevista foi a redefinição da disposição territorial das unidades das três Forças Armadas. Há grande concentração dessas forças no Sul e no litoral, ou seja, a leste do País. Então, propus ao presidente que redefiníssemos essa disposição como estratégia, concentrando-as na região Centro-Oeste, em razão da impossibilidade que tínhamos de ter presença dos militares em oito pontos nos 5 milhões de quilômetros quadrados que compõem o território nacional e nos 4,5 milhões de quilômetros quadrados de território submerso, sob a jurisdição brasileira, a Amazônia Azul. A ideia é ter, como regra estratégica básica, o controle e o monitoramento do território; em segundo lugar, a mobilidade; e, em terceiro, a presença. No momento em que essa nova disposição se fixar, já se define o tipo de equipamento e de adestramento de que se precisa. O monitoramento e o controle levam a satélites, por exemplo. A mobilidade leva à necessidade de termos os instrumentos que possam conduzir, de uma parte a outra do País, as tropas necessárias para ocupar os postos, o que levaria à presença eventualmente necessária.

Isso não se aplica, necessariamente, à Amazônia. O projeto Amazônia é passarmos de 21 pelotões de fronteira para 49 – portanto, 28 pelotões a mais – e aumentarmos de 21 mil homens para 40 mil não só na fronteira, mas em toda a Amazônia. A única presença do Estado na Amazônia é a do Estado-Maior do Exército. Não estou falando da Amazônia retratada em uma fotografia ou em um filme, mas da Amazônia real, de 40 graus de calor, de 98% de umidade e de mosquitos para todos os gostos. Tive a oportunidade, com o

comandante do Exército, de percorrer os 16 mil quilômetros de fronteira do Brasil, incluindo os 12 mil de fronteira da Amazônia, parando em diversos lugares e visitando-os.

Essa redefinição das condições territoriais das unidades das Forças Armadas implica, por exemplo, maior concentração de unidades no centro do País – leia-se: Goiânia e Anápolis –, dotadas da necessária mobilidade, bem como na Amazônia, que contará com a criação da segunda esquadra situada próxima à foz do rio Amazonas.

A Marinha brasileira é imperial. Quando houve a independência, Floriano Peixoto condenou-a à baía da Guanabara, porque ela poderia tentar recompor o mandato imperial. Então a Marinha acabou ficando circunscrita à baía de Guanabara, onde havia a fiscalização do Exército, graças a Floriano Peixoto.

Além disso tudo, criamos um outro eixo, que propus ao presidente – o do controle civil sobre a política de defesa. Esse era um ponto mais delicado, porque mudava completamente a concepção anterior.

Então, o primeiro passo era o fortalecimento da autoridade do ministro da Defesa, por meio das seguintes ações: inserção clara do ministro da Defesa na cadeia de comando político das Forças Armadas, em situações de paz e de conflito. O Ministério da Defesa foi criado em 1999, no governo Fernando Henrique Cardoso, porém, naquele momento, os comandantes das Forças Armadas não reverenciavam o ministro da Defesa, mas diretamente o presidente. Em uma das primeiras conversas que tive com o presidente, alertei-o de que ele não

poderia receber comandante das Forças Armadas sem que o ministro da Defesa estivesse presente. Ou melhor, quando tivesse problema de defesa, que conversasse com o ministro da Defesa, e não com comandante das Forças Armadas, para estabelecer uma linha hierárquica típica – e essa linguagem os militares, claro, conhecem perfeitamente. Então inserimos, legalmente, o ministro da Defesa no comando das Forças Armadas, por meio da operação legal que acabamos de definir.

Segundo, o ministro da Defesa passou a indicar o comandante das Forças Armadas ao presidente, para aprovação. Antes, o ministro somente encaminhava o nome do comandante ao presidente, como se fosse um rito de passagem, um momento, uma regra de trânsito, que, para chegar ao Palácio do Planalto, tinha de passar pelo estande da Defesa. Alteramos isso – o ministro da Defesa passou a indicar ao presidente o comandante das Forças Armadas. Isso não significa que o presidente deva aceitar a indicação, evidentemente, mas muda, substancialmente, a liturgia. Em matéria de limitação, o coronel sabe, perfeitamente, que a liturgia é fundamental, e a estrutura litúrgica da concepção de hierarquia e disciplina passa por liturgia clara.

Terceiro, o ministro da Defesa passou a escolher os militares que vão compor seu quadro de auxiliares no Ministério da Defesa, que, obviamente, tem civil e militar em seu quadro funcional. Os militares eram todos indicados pelos comandantes. O ministro da Defesa, no antigo Estado-Maior das Forças Armadas (Emfa), só fazia a nomeação. Esse era o modelo que alteramos. Agora o ministro escolhe esses militares como seus auxiliares.

Quarto, o ministro da Defesa passou a aprovar a designação dos oficiais generais para a ocupação de qualquer comando, cargo ou comissão. O modelo era também distinto. Esses comandantes eram escolhidos e, depois, encaminhados diretamente ao presidente. Agora, há a necessidade de uma conversa prévia do comandante da Força com o ministro, para ver se este aceita ou não a ocupação de qualquer comando, cargo ou comissão correspondente à hierarquia do militar.

O segundo ponto no eixo de controle civil sobre a política de defesa foi o fortalecimento do papel do Ministério da Defesa como órgão central do Sistema Nacional de Defesa, por meio da efetiva participação na elaboração orçamentária de defesa, incluindo as Forças Armadas. Qual era o sistema? Cada Força elaborava o seu orçamento, que era enviado ao ministro da Defesa. A secretaria correspondente do Ministério da Defesa consolidava os orçamentos, sem alterá-los, e os enviava ao Planejamento. Mudamos essa prática. Trouxemos para a Defesa, em diálogo com as Forças Armadas, a elaboração do orçamento de todo o Ministério, da administração central e das Forças Armadas, da Infraero etc.

O fortalecimento desse papel do Ministério da Defesa também passou pela definição da política de produtos de defesa. Agora, o Ministério também formula e define a política desses produtos, ou seja, não se permite mais que uma Força, isoladamente, escolha determinado equipamento de defesa. O que não veio para o Ministério da Defesa foi a efetivação das compras, ou seja, a licitação, por exemplo. O que fixamos foi a necessidade de autorização prévia do Ministério da Defesa, na linha da política por nós formulada, sobre qual equipamento as Forças Armadas deveriam utilizar.

O terceiro ponto, também de fortalecimento do Ministério da Defesa, foi a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, diretamente subordinado ao ministro da Defesa. Tínhamos o comandante da Marinha, do Exército, da Aeronáutica e o ministro da Defesa. E depois, dentro do Ministério da Defesa, as secretarias militares, ocupadas por militares, e as secretarias civis, ocupadas por civis. Então, o que fizemos? A lei criou o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, que passou a ser ocupado por um oficial de quatro estrelas, indicado pelo ministro da Defesa ou presidente da República. Esse oficial, se estiver na ativa, vai para a reserva e tem o mesmo nível de precedência dos comandantes das Forças Armadas, não está abaixo deles. Antes, havia o Estado-Maior da Defesa, que era uma espécie de secretaria dentro do Ministério da Defesa, ocupado por um oficial da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica.

Havia a questão de o oficial continuar na ativa, depois que deixava o Estado-Maior da Defesa e retornava à Força de origem. Então, chamei os comandantes e, brincando, disse: não tenho chefe de Estado-Maior da Defesa, tenho um chefe do Estado-Maior do Exército na Defesa. Porque, evidentemente, a política desse general ou oficial não poderia conflitar com sua Força de origem, porque a ela ele retornaria. E isso era visto liturgicamente. Qual era a liturgia a que se assistia? Se o chefe do Estado-Maior da Defesa fosse do Exército, toda vez que o comandante do Exército viesse conversar comigo, o chefe do Estado-Maior esperava o comandante na porta do prédio. Observei esse fato e decidi alterar a regra. No Brasil, já tivemos essa experiência em relação aos ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Eles não iam para a reserva. Criou-se, então, um enorme problema.

Eles assumiam o Ministério do Exército, comandavam, eram ministros do Exército. Depois, afastados por qualquer razão, como mudança de governo, voltavam para a Força e passavam a ser comandados por quem eles tinham comandado, e, às vezes, em nível inferior, porque não havia a obrigação de serem da última estrutura da carreira para ocupar o cargo de ministro.

Isso criava um enorme problema, que foi resolvido em 1999, quando o Ministério da Defesa permitiu ao oficial o livre arbítrio de ir para a reserva. O general e presidente Castelo Branco enfrentou outro problema, o do tempo de atividade dos generais, cuja solução facilitou bastante a despolitização das Forças Armadas. O que se fez foi estabelecer um limite para os generais: eles só podiam ficar 12 anos em tal posto. Um general que completasse os 12 anos deveria ir para a reforma. Com isso, Castelo Branco acabou com os líderes militares, porque, na hipótese de um general de quatro estrelas ficar 20 anos no exercício, formar-se-iam grupos de liderança em torno daquele militar.

A segunda grande contribuição do general Castelo Branco, que, no momento, foi circunstancial e destinava-se a solucionar um problema conjuntural, acabou resolvendo um grande problema político. É que os militares ingressavam na política, filiavam-se a partidos políticos e, quando escolhidos em convenção, mantinham-se na Força, mas afastados. Se eles se elessem, continuavam agregados, mas, se um dia perdessem a eleição, voltavam para a Força, ao que se opôs Castelo Branco. Na verdade, ele pretendia que um militar que desejasse fazer política e se filiasse a um partido político fosse para a reserva, tal qual acontece com um juiz de direito. Castelo Branco teve

oposição e não conseguiu seu objetivo na época, mas conseguiu que, se eleito, o militar ficasse fora da Força.

O segundo ponto que Castelo Branco também modificou foi o do domicílio eleitoral, estabelecendo que, para ser candidato, era preciso morar na localidade há pelo menos cinco anos. E três militares concorriam na época: Krueel para governador de São Paulo; Lott, do Rio de Janeiro; e Justino Alves Bastos, de Pernambuco. Com a alteração, nenhum dos três pôde ser candidato naquele momento, e o domicílio eleitoral continua até hoje como modelo adequado ao sistema, mas o prazo foi reduzido para dois anos. O ex-presidente Sarney conta uma história curiosa – para a qual peço licença: ele era governador do Maranhão e foi chamado pelo presidente Castelo Branco, que lhe disse: “Olha, se não se aprovar essa lei, vai acontecer o seguinte: São Paulo, quatro estrelas; Rio de Janeiro, quatro estrelas; Pernambuco, quatro estrelas, e o Maranhão?”

Há outro ponto também de fortalecimento do papel do Ministério da Defesa: o da lei que criou o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas diretamente subordinado ao ministro da Defesa, e com independência de poder chamar tanto um militar da ativa como da reserva. O último ponto desse fortalecimento do Ministério como órgão central do sistema foi a criação de uma carreira civil da Defesa para estruturá-lo.

Diante do que foi exposto, é impossível minimizar as envergaduras das mudanças em curso. Todas elas convergem no sentido de dotar o Brasil de um Ministério da Defesa forte, atuante, capaz de dar respostas aos gigantescos desafios afetos a essa Pasta.

Ainda no escopo do que chamei de “freio de arrumação”, há outros dois aspectos cruciais que precisam ser abordados. O primeiro é a intensificação da Agenda Internacional da Defesa e o segundo, a probabilidade orçamentária. Quanto à Agenda Internacional de Defesa, afirmo, sem qualquer preensão, que está à altura do novo patamar ao qual o presidente Lula alçou a política externa brasileira. Alguns críticos da Estratégia Nacional de Defesa mencionam seu caráter excessivamente autonomista. Eles se esquecem de que, nos últimos três anos, estive em dezenas de países em busca de oportunidade e cooperação. Firmamos inúmeros acordos-quadro na área de defesa, com o objetivo de facilitar possíveis parcerias. Na América do Sul, entorno estratégico essencial para o País, visitei todos os nossos países vizinhos incontáveis vezes.

Atuei, intensamente, para a conformação do Conselho Sul-Americano de Defesa, instância inovadora de diálogo, que poderá ser extremamente útil para o aumento de cooperação sub-regional. Nesse sentido, note-se que a Argentina, o Chile e a Colômbia já demonstraram interesse em participar do projeto da aeronave de carga e reabastecimento de voo, o KC-390 – que foi especificado pela Aeronáutica e está sendo fabricado pela Embraer. Seu protótipo vai voar em 2016 e, em 2018, entra no mercado. É um avião de carga para 21 toneladas, a jato, para pouso em pista de 300 metros. E, em 2018, começa o término do ciclo de vida do C-130 Hércules americano. Irão desaparecer, de 2018 a 2020, 1.500 Hércules. Por isso, fizemos uma transação com o Chile, a Colômbia e a Argentina, que vão entrar nesse projeto. A Ucrânia também está entrando, o que significa que entraríamos no mercado europeu, onde há 2.300 Hércules que desaparecerão até 2025. E não há nenhum avião concorrente nessa cate-

goria, apenas o A-400, da Airbus, que tem problemas. Sobre o KC-390, assinamos cartas de intenções também com Portugal e a República Tcheca. Há ainda negociação com vários países interessados, como o Peru.

Com a África do Sul, estamos desenvolvendo mísseis ar-ar, de quinta geração, chamados A-Darter. Com a França, assinamos parceria estratégica e contratamos a construção de uma base naval e de um estaleiro, já em execução em Itaguaí, no Rio de Janeiro; a produção, no estaleiro, de quatro submarinos brasileiros Scorpène-BR, modificados conforme as nossas necessidades; e ainda a construção, em parceria, da parte não nuclear do primeiro submarino brasileiro de propulsão nuclear. Já temos autonomia para a produção, no Brasil, desse equipamento, com a capacidade de ter já na produção a turbina movida a energia nuclear, que foi desenvolvida pela Marinha.

É bom lembrar que o projeto Aramar nasceu da cabeça de uma pessoa genial, o almirante Álvaro Alberto, que dá nome à Usina Nuclear de Angra. Ele resolveu que o Brasil tinha desenvolver energia nuclear e ter autonomia nessa área. Então, com o Franco, na Alemanha, em meados dos anos 1950, ele comprou uma supercentrífuga. Os americanos proibiram a sua exportação. O almirante, então, fez que a Marinha brasileira importasse batatas por navio e, no meio delas, veio a turbina que tínhamos comprado. A partir daí, desenvolvemos a turbina brasileira, a única do mundo – invenção dos técnicos da Marinha junto à Universidade de São Paulo e ao Projeto Aramar –, que não tem eixo. Ela usa a lei eletromagnética, portanto não tem desgaste e sua velocidade é superior às centrífugas europeias.

Ainda com a França contratamos a construção, na Heli-brás, em Itajubá, de 50 helicópteros de transporte de cargas de última geração – o EC-725 – para mobiliar a Marinha, o Exército e a Aeronáutica. O presidente da República receberá, nesta segunda-feira, dia 20 de dezembro, os três primeiros helicópteros, na Base Aérea de Brasília, que transportam 23 soldados cada um e servem não só a área militar, mas também a civil. No contrato com os franceses, asseguramos o mercado da América Latina e da África para a empresa brasileira, ou seja, a empresa aeroportuária francesa não poderá vender helicópteros na África nem na América Latina. Quem quiser comprá-los tem de fazer a compra da empresa brasileira. Evidentemente, essas empresas não sobrevivem de compra meramente estatal.

Adquirimos, ainda, helicópteros de ataque russos, dotados de blindagem e de elevado poder de fogo, para uso da Força Aérea. Essas aeronaves já estão estacionadas na base de Porto Velho. São os nossos AH-2 SABRE, que servem para a proteção daquela área da Amazônia. Pretendemos, com isso, transformar o Brasil em polo regional de produção e manutenção de helicópteros, quer de transporte, quer de ataque. Com outros países, estamos em importantes discussões sobre o setor naval de superfície.

Não nos restringimos ao incremento de relações com os parceiros tradicionais. Procuramos abrir as portas dos mais diversos países em desenvolvimento. Temos, no presente, diversas possibilidades de incremento do relacionamento militar com nações que, antes, nem sequer cogitávamos. No plano multilateral, o Brasil continua fortemente engajado na Minustah, que muito tem auxiliado o povo haitiano. Atuei não somente

para construir pontes, mas também para desarmar iniciativas que poderiam ser nocivas aos interesses nacionais e à nossa soberania. Refiro-me, por exemplo, às tentativas de construir um esdrúxulo conceito de Bacia do Atlântico, que anularia as discussões evidentes entre as realidades do norte e do sul do Oceano Atlântico. Sintomaticamente, essas iniciativas partiram, e partem, de países do norte do Atlântico, o que nos causa preocupação, sobretudo, em vista de nossas reservas de petróleo na camada pré-sal.

Poderia estender-me mais sobre esse tópico, mas vou apenas lembrar a discussão que tivemos nos Estados Unidos sobre o assunto. Inquirido pelas autoridades americanas sobre a possibilidade de discutirmos a Bacia do Atlântico, respondi que o Brasil faria isso, porque eles não tinham referendado a Convenção do Mar. Sendo assim, não sabiam do que estavam tratando. Havia um marco jurídico que eles não respeitavam, porque, na concepção americana, o mar vai até a praia de Copacabana, enquanto, na concepção do Brasil, a partir da Convenção do Mar, o mar vai até 350 milhas do litoral.

A timidez que caracterizou a atuação internacional das Forças Armadas em outros momentos do nosso processo histórico está superada. Precisamos aproveitar as inúmeras avenidas que se abrem ao Brasil no exterior. Precisamos ser ousados e pensar grande. Alguém pode pensar que somos arrogantes. Pode ser que o sejamos, mas a arrogância não causa mal a ninguém, mas a timidez sim. Buscar a autonomia não significa se conformar com a autarquia paralisante. Por isso, ousamos prever que a Agenda Internacional da Defesa deve ser cada vez mais intensa, o que implica a necessidade de crescente cooperação com o Itamaraty, que, por sua vez, precisa preparar-se para tal.

Passo, então, à temática orçamentária. A materialização do que prevê o nosso plano diretor – a Estratégia Nacional de Defesa e os planos de articulação e equipamento das Forças Armadas, dela decorrentes –, ocorrerá apenas se houver esforço orçamentário continuado. Temos recebido irrestrito apoio do presidente Lula aos programas apresentados pelo Ministério da Defesa. No entanto, o processo orçamentário atual não permite garantir previsibilidade necessária à consecução de projeto de médio e longo prazo. Os constantes cortes e contingenciamentos tornam virtualmente impossível traçar planejamentos coerentes. Para que a nossa visão de indústria de defesa nacional forte se concretize, precisamos de estabilidade, previsibilidade e fluxos contínuos de recursos.

Temos recorrido aos chamados *supplier credits*, para financiar os programas de aparelhamento militar de maior porte, como navios, helicópteros e, futuramente, os caças. Ora, esse instrumento não substitui os orçamentos regulares, porque os pagamentos dos empréstimos têm de sair, ao fim e ao cabo, do próprio orçamento do Ministério da Defesa, ainda que sejam garantidos pelo Tesouro Nacional. Mesmo nesses casos, em que o Estado brasileiro se compromete a garantir a tomada de empréstimos internacionais, temos tido problemas relacionados à irregularidade dos fluxos financeiros, o que nos coloca na desconfortável situação de sermos forçados a pagar multas por inadimplemento.

A solução para a questão orçamentária militar é admitirmos que não se podem tratar igualmente situações diferenciadas. É preciso que avancemos no sentido do que é feito em quase todos os países do mundo nos quais a defesa é relevante. Refiro-me à aprovação de uma lei de programação militar

plurianual mandatária, em que um planejamento de médio prazo de investimentos seria traçado ao início de cada legislatura. Aí haveria uma regra plurianual sobre os investimentos militares discutida nos entes públicos de defesa e, com isso, poderia dar-se a entrada da indústria privada. Os programas inseridos nessa lei na categoria de prioritários não poderiam ter suas verbas contingenciadas. Não vou aprofundar-me mais sobre esse projeto, passível de ter as configurações mais diversas. No entanto, esse é o espírito da iniciativa que precisamos discutir, para dar sustentabilidade aos nossos esforços de construção de um aparato de defesa que realmente sirva de escudo ao nosso desenvolvimento.

Retomo o meu esforço de classificação dos cinco momentos por que passou, ou passa, a política de defesa do presidente Lula. O quarto momento foi alcunhado por mim como freio de arrumação. É justo reconhecer que a condução da Defesa nessa quarta fase foi facilitada pela adesão e lealdade das Forças Armadas, por intermédio de suas próprias lideranças, que, de imediato, aderiram aos projetos que propusemos. As reações maiores vieram dos reformados, que não gostariam de ver a subordinação das Forças Armadas, pela regra que estávamos discutindo, ao poder civil, mas isso ficou dentro das Forças. Em relação ao pessoal em atividade, não havia resistência.

O quinto momento, o atual, chamo-o de integração transformadora. Teve início a partir da promulgação da lei nacional de defesa, em agosto deste ano. O conceito de transformação de defesa impõe desenvolver novas capacidades para cumprir novas missões ou desempenhar novas funções em combate ou em conflito. Essa é uma aposta no futuro, que supera largamente as ideias de adaptação, que significa simplesmente

adequar as estruturas exigentes para continuar cumprindo as tarefas previstas. Supera também o conceito de modernização, que significa otimizar as capacidades existentes para cumprir melhor as missões previstas. Tanto o conceito de adequação quanto o de modernização têm vista para o passado, ou seja, o ajuste do presente ao passado.

A premissa dessa transformação a que me refiro é a adoção de novo modelo de gestão de recursos humanos (carreira, remuneração e sistema previdenciário), nova gestão de recursos materiais e nova gestão de recursos financeiros. Já estamos tratando disso. Os vetores transformadores serão: primeiro, a intensificação da integração entre as Forças Armadas, seja pela ação do Ministério, seja pelo cuidado delas próprias na realização de seus planejamentos, priorizando a interoperabilidade em benefício da racionalidade e da eficácia; segundo, a concepção estratégica que aponte o cenário de emprego mais provável, do qual decorrerão a doutrina, os meios, a organização e a articulação adequados; e, terceiro, a evolução doutrinária do emprego das Forças Armadas.

Sobre esse processo de transformação de defesa ainda cabe uma consideração. Nenhuma reforma pode ser considerada bem-sucedida se à modificação do arcabouço legal não se seguirem mudanças concretas no plano empírico. Reformas legais nada significam se não se traduzirem em realidade. Em vista dessa constatação, precisamos trabalhar para que os avanços concretos, obtidos em vários setores, incluindo o plano legal, sejam consolidados e possam gerar os frutos esperados. Temos muito o que fazer nesse sentido.

A título de exemplo, algumas iniciativas que precisam de continuidade para poder germinar: a consolidação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; a consolidação da doutrina de operações conjuntas das Forças Armadas; a implantação da Secretaria de Produtos de Defesa; a implementação da carreira civil da Defesa; a implantação de Comando Cibernético das Forças Armadas; a implantação do sistema de vigilância satelital das Forças Armadas; a priorização do programa nuclear da Marinha; a implantação dos sistemas de gerenciamento da Amazônia Azul e do sistema integrado de monitoramento das fronteiras; a renovação dos caças brasileiros; a continuação do projeto KC-390; a conclusão dos projetos de sistema de armas em curso nas Forças Armadas, em especial na área de mísseis antiaéreos; a implantação dos núcleos de Estados-Maiores conjuntos regionais em todo o País; a criação, a transformação e a transferência de organizações militares de acordo com os preceitos da Estratégia de Defesa; a profissionalização das tropas especiais, paraquedistas e aeromóveis nessas unidades estratégicas; e a modernização dos meios navais, em especial com a construção, no Brasil, de navios-patrolha oceânicos, importantes vetores na vigilância da área do pré-sal.

Um aspecto curioso da carreira militar. Essa carreira é um trilho estreito. Então, você coloca, dentro dos trilhos, o artilhado, o infante, a cavalaria e também um engenheiro ou um técnico em energia atômica. Esse técnico, para progredir na carreira, precisa comandar unidades que não têm nada a ver com a carreira dele. E o que acontece? De repente, um sujeito tem de fazer o curso de preparação para um comando que não lhe interessa. Isso causa paralisia na carreira e, quando isso ocorre, as pessoas vão para o setor privado, fato muito

observado com o pessoal do IME (Instituto Militar de Engenharia) e do ITA (Instituto Tecnológico de Aeronáutica), porque não há perspectiva de desenvolvimento da carreira. Então, uma das propostas que queremos discutir é criar uma carreira em “Y”, em que se pode ir pelo lado tipicamente militar, de front, ou pelo outro lado, o do engenheiro, do técnico, ou seja, da medicina militar, da engenharia militar, da alta tecnologia militar. Então, neste caso do engenheiro, do técnico, para desenvolver a carreira, não é preciso ficar dois anos comandando uma unidade, o que hoje é necessário e, caso contrário, não há progresso na carreira. Então, é preciso fazer essa separação na carreira, ou seja, é preciso ter nova visão com relação à carreira.

Não preciso ir muito além para demonstrar a imperiosa necessidade de o nosso Plano Diretor, requisito básico que não existia antes da Estratégia Nacional de Defesa, ter continuidade. Posso afirmar, com confiança, que o Ministério da Defesa não será mais uma organização de baixo nível ou de baixo perfil. O Ministério da Defesa, graças à sabedoria do presidente Lula, tornou-se, hoje, uma instituição à altura de suas enormes responsabilidades. A temática da Defesa não é mais algo marginal à sociedade brasileira. No entanto, assim como em quase todas as áreas da administração pública, a continuidade dos esforços avulta como primordial para que possamos prosseguir no caminho do avanço. Tenho convicção de que podemos continuar avançando.

E esse avanço significa, basicamente, que precisamos ter, na cabeça, os versos finais do Jorge Luís Borges, que, em determinado momento, referindo-se ao tango, disse o seguinte:

*¿Dónde estarán? pregunta la elegía
de quienes ya no son, como si hubiera
una región en que el Ayer, pudiera
ser el Hoy, el Aún, y el Todavía.*

Alberto Lourenço (SAE) — A pergunta é sobre o Correio Aéreo Nacional, no que tange à Amazônia, ou seja, a volta da participação da Defesa como elemento de integração e cidadania, papel que cumpriu nas décadas de 1970 e 1980. Essa tem sido a demanda principal dos governadores da Amazônia. A SAE tentou intermediar algo nesse sentido e, por exemplo, neste último ano, o Correio Aéreo Nacional, recriado pelo presidente Lula, em 2006, fez não mais do que 300 horas de voo na região. Existe um número de cidades — selecionamos as 15 mais vulneráveis —, que, praticamente, não tem acesso por via rodoviária; o acesso por via hidroviária é incerto e muito demorado e, como são praças pequenas, não são atrativas para a aviação comercial. Para essas regiões, o Correio Aéreo Nacional seria a volta da possibilidade de contato com o resto do Brasil e uma prioridade para os governadores e a sociedade da região. E não é um projeto caro. Queria saber o que o senhor pensa sobre isso.

Quando se fala em Correio Aéreo Nacional, não se fala em correio, mas em transporte de pessoas de baixa renda. É para isso que funciona o Correio Aéreo Nacional. E queremos triplicar, ou quintuplicar, nesse período de quatro anos, o número de horas de voo e também modernizar as próprias aeronaves. Uma das dificuldades da aviação civil do País é que ainda não vencemos o Tratado de Tordesilhas. Se se verificar a malha aérea estabelecida no País, é toda verticalizada e está praticamente à direita do Tratado de Tordesilhas. Temos um problema em relação à malha aérea doméstica. Em 2004,

quando se criou a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), a própria lei de sua criação estabeleceu duas liberdades: a liberdade tarifária e a de rota. Tínhamos, antes, tarifas fixadas pelo poder público. Essa fixação deu origem, aliás, à famosa demanda da antiga Transbrasil e, depois, demanda da Varig sobre o não aumento das tarifas, porque as tarifas eram uma forma de fazer a socialização de custos. Com isso, criou-se a liberdade de tarifas.

Ao lado disso, para a aviação doméstica, criou-se a liberdade de rotas, ou seja, hoje, as autoridades, no caso do Ministério da Defesa como também da Anac, não podem estabelecer, para as empresas aéreas nacionais, quais as rotas que elas vão utilizar. O que temos de fazer é demonstrar e entregar, pela Infraero, a capacidade dos aeroportos. Segundo, pelo Decea (Departamento de Controle do Espaço Aéreo), do Comando da Aeronáutica, entregar a capacidade de controle do espaço aéreo, entregar a capacidade da infraestrutura aeroportuária e, pela Anac, receber as propostas de malhas aéreas das empresas. Essas propostas são julgadas conforme a capacidade de as empresas suportá-las. Não podemos ter políticas de direcionamento, mas estamos terminando um projeto, já demonstrado ao presidente da República, para mudar isso, no que diz respeito à aviação regional.

Havia uma empresa regional forte, do Norte, que conseguiu criar a linha Manaus-Porto Velho-Rio Branco-Cruzeiro do Sul, um mercado importante. O grande problema da Amazônia relativo à navegação é que os rios amazônicos são todos transversais, não são horizontais. Para ir de um ponto ao outro de um rio, é preciso chegar ao Amazonas para depois descer. Vale a pena ir a Manaus, mas, para descer de

Rio Branco a Cruzeiro do Sul, há de se subir para chegar a Purus e depois descer, ao norte no médio Juruá, para chegar, o que leva de 15 a 20 dias. É um absurdo. Então, essa empresa criou essa linha, e a passagem de ida de Manaus a Cruzeiro do Sul e de volta de Cruzeiro do Sul a Manaus, com todas as escalas, custava R\$ 400,00. Essa era a única linha. Acontece que determinada empresa nacional pediu para usar essa mesma linha. A Anac e o Decea não podiam impedir o seu uso porque havia espaço, e a Anac a concedeu. A outra empresa cobrava R\$ 400,00 enquanto a nova empresa passou a cobrar R\$ 200,00. E o que aconteceu? A outra empresa tentou resistir, mas quebrou e saiu do mercado. Hoje a passagem custa R\$ 1.600,00 e a nova empresa está com três aviões nessa rota, enquanto antes havia oito.

Está aí a demonstração de haver a possibilidade de subsídio para áreas que sejam definidas pelo presidente da República como estratégicas e a possibilidade de exclusividade de rotas. Pode-se conceder exclusividade de rotas e um subsídio, que seria assegurar o mínimo, que poderia ser de até 50% dos custos, respeitada uma tarifa máxima, uma tarifa teto, que seria também um limitador em relação ao mercado que surgisse. Se fosse cobrado mais pela passagem, reduzir-se-ia simultaneamente o subsídio concedido. Isso para a aviação regional, que acabou sendo reduzida brutalmente no País.

A aviação civil, no Brasil, cresceu 27% neste ano. E mais: prevíamos que, em 2016, estaríamos operando 170 milhões de passageiros por ano. Neste ano, vamos operar 173 milhões de passageiros, os quais não significam 173 milhões de pessoas físicas individuais. Um passageiro é contado diversas vezes. Na verdade, estamos falando de 15% da população que usa avião.

Temos de ter a dimensão política do que se está tratando. Parece que estamos tratando do problema social mais importante, e não é. Estamos tratando do interesse de uma classe ascendente que corresponde a 15% da população.

Participante não identificado — Gostaria que o senhor comentasse a atuação do Ministério da Defesa no ano passado, quando houve o lançamento do Plano Nacional de Direitos Humanos, e a reação dos comandantes das Forças Armadas não foi muito favorável. A percepção externa foi de que o senhor desempenhou papel central de coordenação dessas forças para que o Plano não seguisse sendo discutido em outro contexto.

Creio que você esteja se referindo à Comissão de Verdade, não ao Plano de Direitos Humanos como um todo, porque este é um projeto de governo. Quando assumi, considerando a minha estada de dez anos no Supremo Tribunal Federal, entendíamos (e entendemos), e o STF ratificou esse entendimento, que a anistia, à época, da qual participei de forma indireta, havia sido negociada na transição do governo militar para o governo civil, por meio do acordo feito e comandado pelo ministro da Justiça da época, Petrônio Portella. O acordo foi político com os militares e com os civis — Portella representando o governo militar e Ulysses Guimarães, o MDB, fazendo a negociação para a transição do regime. E a transição do regime assegurou o que poderíamos chamar de anistia ampla, geral e irrestrita, ou seja, abrangia os dois lados.

Quando começou a se discutir a questão dos direitos humanos, tínhamos um problema. Havia uma condenação pela Vara da Justiça Federal, em Brasília, sobre a questão do Araguaia, ou seja, havia uma determinação ao Estado brasileiro que

fizesse a identificação, que fossem descobertos os corpos etc. Criamos o Ministério da Defesa e coube-lhe o cumprimento da sentença, isto é, a execução da sentença, que determina a localização dos corpos e também o fornecimento de atestados de óbitos. Criamos um grupo de trabalho, composto de geólogos e de outros profissionais, que está trabalhando até hoje, fazendo o levantamento da região, que corresponde à curva do Tocantins, à parte de cima do Araguaia, um pouco mais ao sul do Bico do Papagaio.

Quando se discutiu a criação da Comissão de Direitos Humanos, havia uma posição da Secretaria de Direitos Humanos de que teríamos de fazer um reexame da análise das questões da repressão política. Minha primeira exigência era memória sem retroação. Foi aceita. A segunda, que o exame fosse bilateral. Teríamos de fazer um exame global, ou seja, das condutas que teriam sido realizadas pelos dois lados, não só pelo lado dos militares, como também pelo lado dos chamados, à época, guerrilheiros. No fim do ano, na assinatura do texto, houve um defeito de impressão. A redação foi alterada, e o projeto de lei encontra-se no Congresso Nacional, mas ainda não foi votado.

Volto a repetir – memória, tudo; retaliação, zero. Por quê? Porque o conceito jurídico brasileiro é a não retroatividade dos sistemas legais. Se você teve uma lei que anistiou, certo ou errado, um acordo político de 20, 30 anos atrás, entende-se que ele não pode ser revisto hoje. E mais: esse tipo de lei só se esgota pela sua própria vigência. Revogá-la não alteraria nada, porque ela já tinha produzido seus efeitos, o que significava a impossibilidade da retroação. A minha ação, absolutamente transparente, foi nesse sentido. Essa situação foi objeto de

discussão do Supremo Tribunal Federal, que decidiu, finalmente, que a lei havia sido esgotada. Salvo engano, foram dois votos vencidos contra seis votos vencedores, ou seja, a lei foi declarada constitucional. Agora, há os embargos declaratórios, que estão em andamento.

Recentemente, a Corte de Costa Rica examinou o termo — embora deva-se observar a diferença entre a eficácia das decisões da Corte de Costa Rica e a das decisões do Supremo Tribunal Federal. Evidentemente, as decisões da Corte de Costa Rica não têm nenhum efeito sobre as decisões do Supremo Tribunal Federal, que estão acima do direito interno. Poderão ter consequências nas relações internacionais, mas não no direito interno, mesmo porque aquele país também não tem capacidade alguma de análise de questões de tribunais. Então, a decisão é mais “política”, de direitos humanos, e não jurídica no sentido interno do País.

Em política, aprendemos, e muito bem, um ponto importante: não se constrói o futuro retaliando o passado. Quando se assume um governo e se preocupa em denunciar as ações do governo anterior, há um consumo brutal de energia no primeiro ano de governo só retaliando o anterior, em vez de se preocupar em construir um novo governo. E, como são poucas as carreiras de Estado no País — as do Itamaraty, da Receita, do Tesouro e do setor militar o são; as demais variam de acordo com o nosso presidencialismo de coalizão, que significa, ao montar-se o governo em uma área de Estado não prioritária, trocar até o motorista e o servidor do café —, o funcionário fica um ano aprendendo o serviço, porque a memória do que se vai fazer foi embora. O que fica, sim, é um espaço para a crítica de passagem, e perde-se grande tempo

com isso. Ainda devemos lembrar que a nossa história é de superação de limites, não de conflitos. Quem foi o primeiro presidente da República depois da queda do Estado Novo? Foi ministro da Guerra. Quem foram os primeiros governadores do Estado do Rio Grande do Sul? Foram todos ex-interventores. Ou seja, sempre houve um processo de negociação política de superação.

Brigadeiro Whitney (SAE) – Temos acompanhado que o Atlântico Sul tem merecido grande preocupação do senhor. E, agora, recentemente, no Itamaraty, participamos de duas reuniões sobre a revitalização da Zopacas (Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul). Gostaria que o senhor falasse um pouco sobre esse assunto.

Pela Convenção do Mar, há alguns espaços, como 12,5 milhas náuticas da linha base do litoral, o chamado mar territorial, e o anexo de mais 12,5 milhas náuticas, que dão 25 milhas. Depois, há até 200 milhas, que é a zona econômica exclusiva em que o país litorâneo tem soberania sobre os fundos marinhos e sobre a riqueza da coluna d'água. A Convenção do Mar também assegurou a extensão da titularidade dos fundos marinhos ao país litorâneo, até o bordo exterior da plataforma continental, limitado a 350 milhas. Se for aquém de 300 milhas, o limite é onde terminar o bordo continental. Agora, se esse bordo continental for a 150 milhas, a titularidade sustenta até 200 milhas, porque inclui as zonas econômicas exclusivas. Então, não há a possibilidade de se entender a titularidade do país sobre os fundos marinhos – não sobre a defesa da água – para além das 200 milhas ou até o limite de 150 milhas se a configuração geológica dos fundos marinhos corresponder ao prolongamento da plataforma continental.

O Brasil, nas 200 milhas, considerando também as ilhas, os nossos arquipélagos de Fernando de Noronha, Trindade etc., tinha 3,5 milhões de quilômetros quadrados. A Petrobras, com a Marinha – isso começou no governo Sarney e terminou há pouco tempo –, fez um levantamento, e a nossa área jurisdicional marítima brasileira passou para 4,5 milhões de quilômetros quadrados, e só temos a riqueza d'água, ou seja, de pesca, até 200 milhas. Depois disso, não. Passada a parte da plataforma continental sob a soberania do País, começa o que se chama, em Direito do Mar, de área jurisdicionada pela Comissão de Fundos Marinhos da ONU, que pode fazer concessões para a exploração de riquezas dos fundos marinhos.

Há três tipos de riqueza de fundos marinhos na área do Atlântico Sul – há também no Atlântico Norte, mas principalmente no Atlântico Sul – que são: nódulos polimetálicos, principalmente manganês; sulfetos polimetálicos; e crostas cobaltíferas. Essas crostas cobaltíferas estão situadas no que chamamos de cordilheira mesoatlântica, onde existem as ilhas britânicas. Nessas crostas, os japoneses já descobriram uma bactéria que se transforma e produz hemoglobina humana. A Comissão de Fundos Marinhos pode fazer concessões a países não litorâneos. Cada módulo tem dez quilômetros por dez quilômetros, e a Comissão poderá fazer a concessão de até 25 módulos, o que significa 2.500 km² de exploração dos fundos marinhos. Isso implica uma logística estável na superfície para atender à exploração desses fundos marinhos. Então, solicitei à Marinha o exame das nossas linhas marítimas, do comércio marinho – e 90% da exportação da produção brasileira ocorrem por navio.

Fizemos esse levantamento, e 51% dessas linhas marítimas vão coincidir, necessariamente, com o que já sabemos que há no fundo do mar. Isso significa que, ao fazermos uma concessão aos alemães, eles montarão uma logística na parte da superfície sobre o fundo marinho, e a nossa linha de navegação marítima tem de ser desviada. Quem é que paga o tempo e o custo do desvio? Nós, não. Então começamos os entendimentos com os países atlânticos da África para fazermos um levantamento da plataforma deles. Já fizemos na Namíbia, estamos negociando o levantamento da parte relativa à Angola e estabelecendo com os africanos um discurso comum e internacional sobre essa área. Porém, os espanhóis tentaram, em Cabo Verde, fazer uma convenção para discutir o problema do Atlântico Sul. Porém, houve uma questão com a Otan (Organização do Tratado do Atlântico Norte). Essa organização foi criada logo após a Segunda Guerra Mundial para a defesa da Europa. Com a extinção do muro, falava-se que a Otan desapareceria. Agora, eles criaram nova estratégia de defesa, aprovada na convenção de Lisboa recentemente, estabelecendo novo objetivo da Otan, que teria como universo de operação – em linguagem militar, Teatro de Operações – todos os lugares em que os interesses dos países do Tratado fossem atingidos.

No discurso que fizemos em Lisboa, que deu enorme confusão, dissemos que os Estados Unidos estavam buscando uma forma de encontrar o caminho de ter o Teatro de Operações em áreas em que o Conselho de Segurança poderia vetar, via Otan, já que o comando da Otan é americano. Essas coisas vão aparecendo aos poucos, e são bem feitas. Tom Hamilton, professor da Universidade de Georgetown, começou a levantar o conceito de Bacia do Atlântico, fazendo desaparecer a

linha do Equador, que divide o Atlântico Sul do Atlântico Norte – e fui convidado para participar dessa discussão. Ele queria que criássemos um Atlântico só, como era a ideia dos espanhóis. Perguntaram o que o Brasil achava disso, e eu respondi que não tinha condições de falar pelo Brasil porque não era ministro das Relações Exteriores, mas que poderia falar da posição do Ministério da Defesa, quando o assunto fosse suscitado pelo Ministério das Relações Exteriores dentro do Brasil. Disse que o Brasil não conversaria com os Estados Unidos sobre o assunto – eles não ratificaram a Convenção do Mar e, no conceito deles, o mar vai até a praia –, que eles não entrariam no Atlântico até assinarem essa convenção e que, somente depois, poderíamos pensar em conversar.

Agora, o que é importante para evitar essa política que está nascendo é começar a desenvolver a Zopacas, que está em estado letárgico. O que está por trás disso são as águas potáveis da Antártica, que, contrariamente ao Ártico, é um continente maior que o Brasil, maior que a América do Sul, que tem uma coluna de gelo de água potável de cinco quilômetros, em média. Então, a discussão da corrente inglesa de ilhas, por intermédio da integração norte-sul do Atlântico, passa pela discussão que vai ocorrer em 2045, sobre as pretensões territoriais sobre a Antártica. O Chile tem pretensões territoriais sobre a Antártica, assim como a Argentina, e nós não temos, o que significa um ônus para nós. O presidente Lula percebeu a necessidade de desenvolvermos a nossa capacidade investigatória na Antártica, razão pela qual compramos um novo navio de pesquisa oceânica, para indicar que o Brasil tem pretensões não territoriais, mas de preservação, exploração e conhecimento do regime de águas da Antártica.

Temos o aquífero Guarani, que abrange o Paraguai, o sul do Brasil, até o Mato Grosso; e o aquífero amazônico Alter do Chão, que, com a Antártica, são as três maiores reservas de água potável do mundo. E qual vai ser a grande necessidade daqui a 50 anos? Água potável. De fato, temos de plantar condições agora. E a discussão ocorreu nesse sentido, por isso conversei com o secretário-geral do Itamaraty sobre a retomada das Zopacas, para reabrir as discussões sobre esse assunto e estimular o seu desenvolvimento.

Cleucio Santos Nunes (Ministério das Cidades) – Assistimos estarecidos, recentemente, ao drama do Rio de Janeiro com relação ao problema do tráfico de drogas. E o que nos deixou mais impressionados ainda foi a quantidade de armamento que entra, com certa facilidade, no País. De fato, esse é um problema que está relacionado efetivamente com o problema do tráfico de drogas, quer dizer, com a facilidade com que as armas entram no Brasil? O senhor acredita que as nossas fronteiras são efetivamente seguras?

A Amazônia tem 12.720 km de fronteira. Nas fronteiras da Amazônia não há problema porque elas são inóspitas e, principalmente agora, com o novo plano, teremos pelotões de fronteiras em todos os rios entrantes. A Amazônia compõe-se de rios que nascem na Venezuela, no Peru, na Colômbia ou embaixo, é como uma espinha de peixe de rios entrantes. Antes de outubro deste ano, quando aprovamos a lei da nova Defesa, a Marinha não tinha poder de polícia sobre essas regiões. A alteração de 2004 à Lei Complementar nº 97 tinha dado o poder de polícia ao Exército na faixa de fronteira, mas restrito materialmente, só para crimes transfronteiriços e ambientais, podendo praticar três ações: patrulha-

mento, revista e prisão em flagrante. Então, havia dois tipos de limitações: um de natureza material, quanto ao objeto, e outro de natureza operacional. A Força Aérea tinha poder de polícia sobre o espaço aéreo, até o pouso do avião. Pousando, não se poderia fazer revista nem patrulha. Foi o que aconteceu em Cristalina-GO quando desceu um avião cheio de drogas. A Força Aérea nada pôde fazer. O sujeito simplesmente pegou as malas e foi embora porque não tinha polícia no local. Agora, isso foi alterado. E a Marinha não tinha poder de polícia em lugar algum. Alteramos isso. Demos poder de polícia à Marinha nas águas interiores e nas águas jurisdicionais brasileiras. A Força Aérea também passou a ter poder de polícia em todo o espaço aéreo.

Tínhamos também o problema em relação à GLO (Garantia da Lei e da Ordem), que não tem legislação a respeito. A discussão dessas questões de poder de polícia, ou de ações subsidiárias das Forças Armadas, passa muito por um problema biológico, ou seja, as Forças Armadas foram feitas para a guerra e, portanto, não podem ter força de polícia. Porém, compreende-se que, tendo um efetivo, hoje, de 350 mil homens, não se pode deixá-lo para emprego em ações de virtuais hipóteses de conflitos internacionais. Há muitas outras hipóteses para o seu emprego, seja em catástrofes, seja em comando e controle de defesa civil, seja em logística de defesa civil, seja em mobilidade de defesa civil, seja na garantia da lei e da ordem. No entanto, nunca, ninguém quis discutir esse assunto. Agora, com o caso do Rio de Janeiro, surgiu essa possibilidade.

Tive a oportunidade de discutir um pouco esse problema no Tribunal Superior Eleitoral, no Rio de Janeiro, que pediu a

participação das Forças Armadas durante o processo de campanha eleitoral. Normalmente, as forças do Exército iam a alguns municípios do País, para garantir a realização da eleição. Então, solicitaram as Forças Armadas para atuação no Rio de Janeiro até 60 dias antes da eleição, em locais específicos, como nos morros. Em 1994, o presidente Itamar Franco mandou o Exército subir os morros do Rio de Janeiro. Assumi o Ministério da Justiça no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995. Fui ao Rio examinar o assunto e rompi o convênio que havia com o governador do estado na época. O que restou daquela ação? Restaram processos criminais movidos pela justiça comum contra soldados que entraram nos barracos para revistar as pessoas, porque não havia regra alguma. Então, conversei com o presidente do Tribunal Eleitoral, na época, o ministro Carlos Aires Brito, e disse-lhe que só mandaríamos soldados para lá sob uma condição: que o Tribunal aprovasse as regras de engajamento, que determinam o que o soldado pode fazer naquelas condições – como ele usa a arma, em que condições pode usá-las, como é que ele pode atirar etc. Houve entendimento e a regra de engajamento foi aprovada pelo Tribunal Eleitoral. Abrimos o precedente de que precisávamos. A partir de então, as regras de engajamento são feitas no Rio de Janeiro. Agora, estou aprovando as regras de engajamento junto com o governador do estado do Rio de Janeiro.

Em relação ao contrabando de armas, há dois problemas. Um são os Estados Unidos. Quando era ministro da Justiça, tentei um acordo com eles para que pudéssemos identificar a origem da arma. A National Rifle Association da época era presidida pelo ator Charlton Heston e não houve como os Estados Unidos entrarem em acordo porque o governo não

tinha condições políticas de fazê-lo. Tínhamos entradas de armas pelo Paraguai e pela Bolívia. Já por cima, pela Colômbia e pelo Peru, a entrada era muito mais complicada, porque tinha de acontecer pelo meio da Amazônia, e isso não é para qualquer um. Então, começaram a usar os rios, já que a Marinha não podia patrulhá-los.

É necessário hoje criar o que chamo de sistema de monitoramento de fronteira via satelital, ou seja, ter satélites brasileiros para monitorar toda a fronteira da Amazônia e também a fronteira sul, com o uso de VANTs – Veículos Aéreos Não Tripulados. Assim, haveria condições de monitorar a entrada de armas, mas não definitivamente, porque, além de ser muito extensa, grande parte de nossa fronteira é seca, como ocorre com o Paraguai, exceto o lado de Itaipu, e com a região da divisa com a Bolívia, que também tem fronteira seca. Sobrevoei essas fronteiras. Às vezes, o que a marca é uma cerca e uma porteira, ou é uma fazenda de um lado que continua do outro lado. Então, há imensa dificuldade para o monitoramento de certos trechos da fronteira. Porém, há condições de fazê-lo com VANTs de monitoramento a 10 mil pés e com os VANTs táticos, que são de ataque, que seriam utilizados pela Polícia Federal, pelo Exército e pela Força Aérea, para efeito de controle de entrada de armas.

Deve-se considerar, ainda, que o contrabando de armas é um comércio difícil. Estamos fazendo um aumento substancial de operações de fronteira, mas temos algumas dificuldades, às vezes, nas operações com alguns países. Essa questão passa, necessariamente, por uma mudança também da política interna dos Estados Unidos, em relação à fiscalização da origem da arma, porque chegando-se à sua origem, chega-se

à solução. No Brasil, promulgamos uma lei que determina que cada bala de arma tenha um número. Antes, houve muita resistência das empresas fabricantes, mas, agora, isso acabou tornando-se grande diferencial nas concorrências, e todos os países europeus querem importar balas com essa numeração, que significa um tipo de garantia.

Vamos começar agora a operação de ocupação do Complexo do Alemão. Utilizaremos 2 mil homens entre a polícia do estado e o Exército. Escolhemos soldados do batalhão de paraquedistas que tiveram experiência no Haiti. Contudo, para 2 mil homens na ponta, é preciso ter 4 mil homens como apoio. Porém, na mobilização dos 2 mil homens, levamos quatro dias, o que é um absurdo. Para mobilizar esse contingente, é preciso haver resposta rápida, em 24 horas. Quer dizer, isso nos serviu muito de experiência. Mas essa operação no Complexo do Alemão é um caso típico de GLO e, evidentemente, há aquelas críticas de natureza acadêmica sobre se as Forças Armadas devem ou não ser utilizadas para atividades de polícia.

O fato é que devemos trabalhar com o que temos. Acabamos de discutir com o Estado-Maior Conjunto a chamada regra de engajamento, exatamente para haver uma ação no Rio de Janeiro monitorada e com consequência jurídica. É com essa hipótese que estamos trabalhando. Estamos fazendo também um trabalho de inteligência em relação às armas que estão sendo encontradas. Grande parte delas vem da parte sul do País. A logística de entrada dessas armas pelo sul é muito mais fácil por causa das estradas. A do norte é muito mais difícil porque é por rios ou aviões.

CICLO DE
PALESTRAS
SAE

PALESTRA DO MINISTRO

CARLOS LUPI

TRABALHO E EMPREGO

PALESTRA PROFERIDA EM 21/12/2010



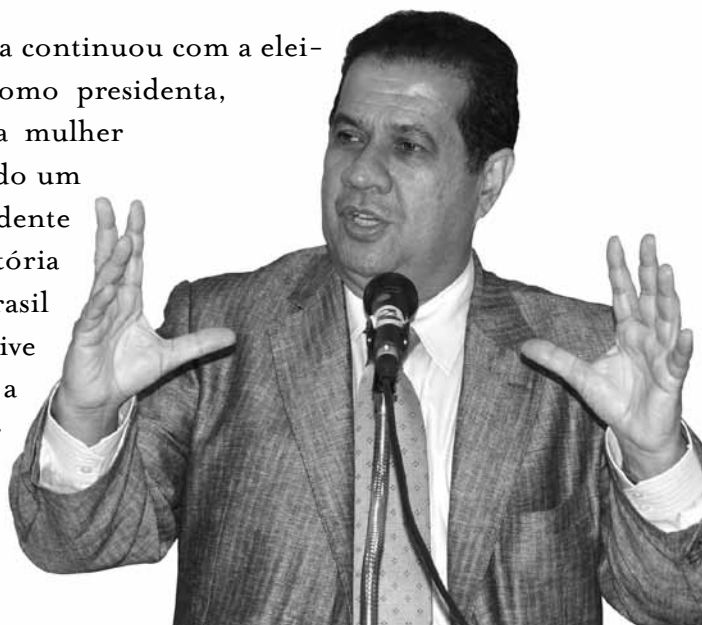
CARLOS LUPI

- 1957 *Nasce, em 16 de março, em Campinas (SP)*
- 1980 *Licenciatura Plena em Administração, Economia e Contabilidade pela Faculdade do Centro Educacional de Niterói (Facen)*
- 1983 *Coordenador das Regiões Administrativas da Cidade do Rio de Janeiro (RJ)*
- 1990 *Eleito deputado federal pelo PDT do Rio de Janeiro (RJ)*
- 1992 *Secretário Municipal de Transportes do Rio de Janeiro*
- 1999 *Secretário de governo do Estado do Rio de Janeiro*
- 2004 *Presidente Nacional do PDT*
- 2007 *Ministro do Trabalho e Emprego*

PALESTRA DO MINISTRO CARLOS LUPI

O Brasil está no momento mais especial da sua história republicana, e não por acaso. Começou com uma revolução democrática – a eleição do presidente Lula. Há poucos exemplos no mundo de um trabalhador com a origem do presidente Lula, metalúrgico, sem nível universitário, que consegue chegar à Presidência da República. O seu primeiro governo sofreu até uma tentativa de *impeachment* e um cerco generalizado de toda a mídia, mas ele se reelegeu. Está terminando o segundo governo com 87% de aprovação, com o conceito de bom ou ótimo, e os que consideram o governo ruim e péssimo somam 3%, equivalentes à margem de erro.

A revolução democrática continuou com a eleição de uma mulher como presidenta, mais do que isso, uma mulher que nunca tinha ocupado um cargo eletivo. O presidente Lula já marcou a história com uma era de um Brasil que está dando certo. Tive o privilégio, a sorte e a oportunidade de ficar



durante três anos e nove meses no governo, período em que – tenho orgulho de dizer – avançamos muito.

O grande marco dessa evolução no Brasil é o programa social Bolsa Família. O crescimento da economia já aconteceu em outros momentos, como também já tivemos outros programas sociais, mas não tão bem como esse. O que diferencia esse governo dos outros é o ganho real do salário, ao lado da geração de emprego. O ganho real do salário fez a diferença, principalmente na hora da crise. Se se fizer uma análise das 20 maiores economias do mundo, verificar-se-á que o Brasil é um dos dois países que tiveram ganho real de salário nos últimos dois anos. O aumento do salário mínimo chega a 73 pontos, 7% acima da inflação de oito anos. Registrou-se aumento real acima da inflação para todas as categorias profissionais, sem exceção, em seus acordos coletivos. A média desse aumento real, nos últimos oito anos, é de 26% acima da inflação, além dos 15 milhões de empregos gerados, para um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) que variou entre 5% e 10%. Neste ano, o crescimento do PIB vai ultrapassar 8%. O Nordeste está crescendo cerca de 10% ou 12%, algumas cidades até 15%.

Anteriormente, o eixo de discussão no Brasil era o êxito rural do Sudeste. Hoje, contratam-se trabalhadores com os melhores salários, no Sul e Sudeste, para o Nordeste brasileiro. Isso é constatado por meio do cruzamento de dados do Caged (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), que se tornou parâmetro nacional. Tenho orgulho de dizer que, hoje, a bolsa de valores tem no Caged o parâmetro para definir sua oscilação diária. Passou-se a respeitar um produto que não é a pesquisa das seis maiores regiões metropolitanas, mas

o dado concreto das mais de 7 milhões e 300 mil empresas, que, por força de lei, são obrigadas a mandar ao Ministério do Trabalho toda sua movimentação de pessoal mensal até o décimo dia útil do mês subseqüente – e nada melhor que o emprego para medir o sucesso de uma economia.

Atualmente, tanto o Brasil quanto o nível de emprego nacional estão bem. Às vezes, o País está bem, mas a geração de emprego não é possível em razão da concentração de renda. Já houve governos neste País que promoveram o crescimento acelerado da economia, mas sem “dividir o bolo”. Esperavam o “bolo” crescer para depois dividi-lo, o que não ocorria. No seu governo, o presidente Lula fez o “bolo” junto com a sociedade e o distribuiu por meio de salário, renda e políticas sociais. A crise financeira provou que o Estado brasileiro é eficiente. Na hora da crise, todos querem dinheiro público, mas quando este é aplicado em programas sociais, como o Bolsa Família, o seguro desemprego ou o abono salarial, é visto como demagogia. Por outro lado, os recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Banco do Brasil e da Caixa Econômica destinados aos empresários são vistos como investimento e necessários para o desenvolvimento do País. Isso merece uma discussão.

No auge da crise, a utilização dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi aprovada por unanimidade pelos seus conselhos, com a contrapartida social da garantia de emprego. Esses fundos são grandes fontes financiadoras de empréstimos do dinheiro público. O BNDES tem R\$ 120 bilhões para o trabalhador. Dos recursos do FGTS, foram alocados R\$ 24 bilhões no programa Minha Casa, Minha Vida

para o financiamento subsidiado a pessoas de baixa renda. No início, essa política foi muito criticada, por ser proposta por ex-jornaleiro que virou ministro do Trabalho. Seis meses mais tarde, o presidente Obama adotou a mesma política, que passou a ser vista como iniciativa inteligente. O acultramento de alguns setores faz isso. Os Estados Unidos perderam, no último ano, seis milhões de empregos, enquanto o Brasil criou 1 milhão e 700 mil empregos, destacando-se como o maior gerador de empregos do G20, com exceção da China. Não é possível estabelecer comparação com a China, uma vez que lá não há os registros nem os direitos trabalhistas que existem no Brasil.

Essa realidade brasileira teve como base principal estes dois fatores: o emprego e o salário, que fazem o ciclo virtuoso da economia. Quanto mais trabalhadores estiverem empregados, maior volume de recursos será recebido em forma de salário e estará disponível para o consumo. Esse consumidor garantiu a força do mercado interno, e a recuperação da crise foi mais rápida. Essa relação só foi possível pela sensibilidade social do presidente. Há uma elite brasileira que gosta, permanentemente, de subjugar os que não conseguiram ter acesso a uma universidade. A vida foi a grande universidade que o presidente Lula teve, e ele tem mais diploma que todos nós, aqui. O sofrimento, a sensibilidade, a sua origem deram-lhe o diploma. Ele nunca se esqueceu de onde veio e, toda vez que ele se lembra do pau-de-arara, lembra-se das dificuldades, dos seus dez irmãos, da dificuldade do dia da enchente dentro de casa. Ele se lembra e não quer que ninguém passe por isso. O presidente Lula tem capacidade intelectual e sensibilidade social. Mesmo não tendo diploma universitário, ele tem inteligência somada à sensibilidade social, que o transforma em

mito da política brasileira. Então, na área do trabalho, temos de focar os dois aspectos mais positivos: a geração de emprego e a renda real do trabalhador brasileiro.

Discute-se a informalidade do emprego do Brasil de maneira equivocada. O Brasil tem 50% de empregos informais. Na tabela, é considerado informal o autônomo, aquele que, por opção, prefere trabalhar por empreitada individual, como o electricista ou o pedreiro. Todos os que não estão na formalidade do mercado, com carteira de trabalho assinada, e os servidores públicos estaduais, civis e militares são considerados da informalidade, o que não é real. Qual é o objetivo dessa discussão? Tentar reduzir os direitos trabalhistas? Dizem que a legislação brasileira é pró-trabalhador demais.

A mão-de-obra brasileira tem rotatividade anual de 35%. Em média, contratamos 15 milhões e demitimos 13,5 ou 14 milhões, conforme o ano. Ora, se é tão rígida a legislação trabalhista, por que há tantas demissões? Essa é uma incoerência que precisa ser discutida. A flexibilização só existe para tirar direitos conquistados pela sociedade? Houve grandes movimentos de setores empresariais para acabar com a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira), e eu questionava se haveria a queda correspondente nos preços. Depois do fim da CPMF, os preços não diminuíram. A mão-de-obra é a sustentação da sociedade. Tudo envolve mão-de-obra. A gorjeta do garçom é o maior exemplo da sociedade em que vivemos – mais de 50% dos restaurantes não a repassam ao garçom, mas todos cobram os 10%, que já vêm embutidos na conta.

Faz-se necessária a discussão em profundidade sobre o papel do Estado. Na hora da crise, o Estado é bom e eficiente, deve oferecer linha de crédito para ajudar a economia e ser a vanguarda desse processo. O Programa de aceleração do Crescimento (PAC) nada mais foi do que a retomada do papel do Estado como alavanca da economia, e é uma unificação de todos os programas de investimento público. Porém, na hora dos balanços, são destacados apenas os pontos negativos. Há duas grandes usinas em Rondônia, de Jirau e Santo Antônio, financiadas, pela primeira vez, pelo Fundo de Investimento criado no Ministério do Trabalho – o FI-FGTS. As duas usinas juntas produzirão energia suficiente para suprir todo o Estado de São Paulo, que hoje representa 40% da produção econômica brasileira e, em média, 38% da geração de emprego.

Quando o Ministério do Trabalho anuncia o Caged, não é apenas um dado, mas tem papel fundamental. O FAT, que tem um patrimônio de R\$ 65 bilhões, teve seu maior saldo positivo neste ano. O FGTS tem um patrimônio de R\$ 240 bilhões e é fundamental para a movimentação da economia não só pelos saques dos trabalhadores no momento da demissão ou da aposentadoria, mas principalmente pelos investimentos realizados pelos fundos de investimentos criados no Ministério, pelo conselho curador de FGTS. Neste ano, foram investidos R\$ 24 bilhões no Minha Casa, Minha Vida, e o FAT está pagando mais um salário mínimo de abono salarial a 17 milhões de trabalhadores que ganham até dois salários mínimos. Adicionalmente, esses milhões de trabalhadores têm direito ao décimo terceiro e ao décimo quarto salário, conforme a data de nascimento. O FAT pagou, neste ano, seguro-desemprego a 6 milhões e 700 mil trabalhadores, em

três parcelas de um salário mínimo e meio, em média. Além disso, financia políticas sociais por meio do BNDES, as quais são estratégicas, fundamentais para a economia brasileira. Dos recursos para o financiamento da pequena e micro-empresa, 75% vêm do FAT e são aplicados pelo BNDES e pelo Banco do Nordeste.

Temos ações no Ministério que dão uma demonstração inequívoca do papel do trabalhador brasileiro na hora da crise. Tivemos nesse processo, ao longo desses três anos e nove meses em que estive à frente do Ministério, momentos muito importantes. Por exemplo: foram regularizadas centrais sindicais que esperavam há 20 anos pela legalização. Muitos são contra o imposto sindical, mas ninguém discute o imposto sindical patronal, que é dez vezes o volume pago de imposto sindical para os trabalhadores. Não podemos eliminar apenas um desses impostos. Faz-se necessária a discussão desse assunto. É a única fonte que o sindicato tem, com erros, com acertos, com qualquer tipo de desvio que possa haver, e sabemos que há. Mas, sem o imposto sindical, os sindicatos serão apenas serviços do patronal, porque não haverá recursos para confeccionar um panfleto ou para colocar um carro de som na rua.

Outro assunto que precisa ser debatido pela sociedade brasileira é o papel das instituições de trabalhadores e das instituições patronais, bem como o papel do Ministério do Trabalho como mediador desse sistema. No Ministério, temos a Secretaria de Relações do Trabalho, que cuida da relação sindical, dos registros dos sindicatos e da sua organização. Estamos com, praticamente, todo o setor informatizado. Hoje se sabe, do Amapá ao Rio Grande do Sul, da existência dos sindicatos e como foi

sua base de criação. Esse sistema ainda não está aperfeiçoado em razão de algumas manipulações, que, infelizmente, ainda existem por parte de alguns sindicatos, que falsificam assembleias, fazem atas incompletas etc. No entanto, o Estado não pode intervir no processo da organização dessas entidades. Eles se fiscalizam. Com a informatização, qualquer sindicato pode, pela internet, acessar as informações sobre os demais.

Criamos um Setor de Conciliação, para arbitrar nas ocasiões em que há divergências nos setores sindicais, como, por exemplo, nos casos de desvinculação ou desmembramento de sindicatos. O servidor público será o nosso grande desafio, à luz da Convenção 151 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), que trata da organização do movimento sindical do servidor público. Agora, os sindicatos de servidores públicos serão organizados por setor e por categoria. A dificuldade será conciliar o interesse do servidor público, que nunca teve direito a greve.

Os dois conselhos – o Conselho Curador de FGTS e o Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador – têm o poder de atender às necessidades do trabalhador. Somando o Fundo de Garantia, os abonos salariais e o seguro-desemprego, em 2010, mais de 25 milhões de trabalhadores brasileiros tiveram algum benefício desses dois fundos.

Há outros setores estratégicos no Ministério do Trabalho. Fizemos três concursos seguidos para a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), pela primeira vez, depois de 20 anos, e os únicos funcionários terceirizados remanescentes estão no serviço de apoio – cozinha e segurança. Contratamos 3 mil novos servidores por meio de concursos. Quem

defende o Estado eficiente defende o concurso público, que é a única forma de dar igual oportunidade para todos. Existe um percentual de cargos de confiança que pode ser ocupado no Ministério do Trabalho, que obedece a todas as regras. Pelo menos 50% dos ocupantes dos cargos dos DAS 1, 2 e 3 são funcionários públicos. Essa secretaria, hoje comandada por Ruth Vilela, nunca teve conotação política nem foi ligada a nenhum partido político, nesta gestão e nas anteriores – por quê? Porque é um órgão técnico, de auditores fiscais, que cuida de fiscalização e multas. São 3 mil auditores fiscais, *top* de linha, que hoje ganham mais do que o presidente da República e têm sindicato organizado. São 27 unidades no Brasil e nunca houve uma intervenção do ministro ou do gabinete do ministro para mudanças que não obedecessem a critérios de aferimento técnico.

Além da SIT, temos uma política muito forte na Secretaria das Políticas Públicas de Emprego (SPPE), cujo titular é Carlos Simi. Essa secretaria é responsável pelo desenvolvimento dos convênios com os estados e municípios para o Sistema Nacional de Emprego (Sine) e pelas políticas de qualificação profissional. Alcançamos mais de um milhão de qualificados. Ainda é pouco, tendo em vista que, em média, a cada ano estão aptos a entrar no mercado de trabalho entre 2,5 e 3 milhões de trabalhadores. O índice de desemprego ficará em torno de 5,2% a 5,3% até o fim de 2011. Não baixará tanto como ocorreu até agora, porque existe um limite, as pessoas já estão empregadas e não procuram mais emprego. Hoje, há alguns setores em que faltam profissionais qualificados. Na construção civil, faltam engenheiros, mestres de obras e eletricitas. No setor de serviços, não se encontram mais bons médicos ou profissionais da área de alimentação. Mas esse é um belíssimo

problema. Como, anteriormente, não havia emprego, não se precisava de qualificação. A qualificação profissional é um grande desafio, e é exigida pela modernização e adaptação do trabalhador ao mercado globalizado.

Já está pronto um projeto de lei que prevê a utilização das sobras dos recursos do seguro-desemprego, que totalizam cerca de R\$ 300 milhões/ano para a qualificação de trabalhadores. Não foi possível enviá-lo ao Congresso Nacional por causa do período eleitoral, mas, assim que a presidenta determinar, tomaremos as providências para o seu encaminhamento. Esses recursos não utilizados já eram destinados ao trabalhador. Então, como não foram utilizados, nada mais justo que continuem a beneficiar os trabalhadores. O Brasil não tem experiência na área de formação de curto prazo, com a duração de 250 horas a 300 horas. E são todos cursos de qualificação, focados conforme o mercado, a região, porque cada estado e cada município têm uma realidade diferente. Anteriormente, esses cursos eram apenas ministrados nas capitais. Depois, nas cidades com população acima de 200 mil habitantes. Em breve, atenderemos às cidades com população acima de 100 mil, em razão da interiorização da indústria. O mercado está crescendo, e está ficando mais barato para uma grande empresa montar a sua fábrica no Nordeste, por exemplo, eliminando os custos de transporte e, assim, procurando atender à população local.

Mas o sistema é perverso. Uma empresa da indústria calçadista, por exemplo, tem fábricas no Rio Grande do Sul e no Ceará, mas o trabalhador neste estado ganha, em média, 35% do que ganharia naquele. O mercado de trabalho hoje é composto, na sua maioria, por mulheres, que ainda ganham 30%

a menos do que os homens na mesma função. É verdade que já houve melhora, há dez anos a diferença era de 45%.

Esse é o retrato de uma sociedade que precisa evoluir e discutir, com profundidade, o capitalismo que deseja ter. Na verdade, o trabalhador é a razão da existência do capital. É o trabalho acumulado que gera o capital. Temos de olhar o futuro agora. Foram 15 milhões de empregos criados; agora temos de ver o desafio do amanhã. Deve ser discutido não só no governo, mas com toda a sociedade civil organizada, com os sindicatos empresariais e dos trabalhadores, por que a nossa taxa de juros continua sendo a maior do planeta. Temos divergências, mas um governo democrático convive com elas, e a sociedade tem de aprender a discutir o que é o sistema democrático, que permite a cada cidadão expor livremente as suas ideias. Sou ministro de Estado hoje, mas também sou cidadão e não vou deixar de exercer minha cidadania por causa da função que ocupo. A cidadania é exercida 24 horas por dia.

Temos de discutir o papel do trabalhador, o papel do empresariado, como queremos o crescimento do Brasil e a questão da indústria nacional. Ou damos uma prioridade absoluta à industrialização, ao aperfeiçoamento, à melhoria da produtividade, à tecnologia de ponta, ou estaremos fadados a ser meros exportadores de commodities. Não podemos importar tudo da China. No caso da ThyssenKrupp, todos os insumos da fabricação do aço vêm de lá. Os chineses, responsáveis pela montagem da coqueria, queriam 3 mil vistos para mandar seus trabalhadores para o Brasil. Teve de ser feita uma negociação com o sindicato, em que foi adotada a nossa sugestão de contratar três brasileiros para cada visto expedido a um trabalhador chinês, garantindo o treinamento do trabalhador bra-

sileiro. Ao fim, foram expedidos vistos a 300 trabalhadores chineses, no lugar dos 3 mil originalmente propostos.

No início da crise, encontrei, por acaso, um empresário do Rio Grande do Sul, que me avisou que já tinha começado a demitir trabalhadores. Disse-lhe que estava cometendo um equívoco, estava aumentando a crise, que era melhor reduzir outros custos. Um ano depois, encontrei-o, de novo por acaso, e me confessou que as demissões tinham custado muito mais caro do que se tivesse mantido os trabalhadores.

Em uma sociedade capitalista, todos têm direito a ter lucro, mas não à custa de submeter o ser humano a situações vexatórias ou humilhantes, como a discriminação. Estudamos com detalhe os dados da Rais (Relação Anual de Informações Sociais) e do Caged, nos quais baseamos as informações passadas aqui.

Participante não identificado – Queria que o senhor falasse um pouco sobre a questão trabalhista no meio rural. Por um lado, o trabalho escravo é impressionante. Os números do Ministério informam que de 3 a 5 mil trabalhadores são libertados por ano. Isso demonstra que realmente há um problema. Por outro lado, há toda a discussão de modernização, de legislação trabalhista e de jornada flexível na área rural.

A jornada flexível é uma das grandes polêmicas que há no Brasil. Primeiro, não há o que flexibilizar, uma vez que já existe contrato temporário para a área rural, que envolve grande contingente. A área agrícola não contrata tantos trabalhadores quanto a construção ou o comércio. A média anual fica em torno de 950 mil trabalhadores contratados e

demitidos, de acordo com a safra. Às vezes, o trabalhador é contratado para uma safra e, depois do término do contrato, ele vai para outra empreitada. Esse contrato já existe na legislação e é conhecido como temporário.

Em relação ao trabalho escravo, os abusos cometidos são graves. Infelizmente há ainda hoje, até em São Paulo e no Rio de Janeiro – flagramos em Campos e em Macaé –, trabalho escravo ou trabalho degradante. Os trabalhadores trabalham sem água potável, sem instalações de higiene e, às vezes, têm de caminhar 40 minutos para chegar ao canavial e não podem voltar para casa. Começamos uma experiência em três estados: o Pará, o maior receptor no Brasil de mão-de-obra degradante; o Piauí e o Maranhão. Detectamos toda a situação. O grande problema não está somente no contratante, que está no campo e quer o trabalho mais barato, mas no intermediário da contratação, os chamados “gatos”. Então fizemos intermediação indireta com os ministérios e um trabalho com as prefeituras, com os governos de estado, apenas coibindo a ação do “gato”, e já houve redução dessa ação em 65%, em um ano e meio.

Já houve impacto da divulgação da lista suja, e não perdemos uma ação na justiça. Não faço isso com nenhum prazer, mas também não é prazeroso ver o que o trabalhador passa. A entidade incluída no Cadastro de Empregadores fica dois anos sem financiamento, impossibilitada de vender a órgãos públicos, o que gera desconfiança também por parte do setor privado. Esse mecanismo foi criado ainda no governo do presidente Fernando Henrique, mas tem muito a avançar. O Brasil é um País de dimensões continentais, e a cada dia descobrimos novas formas de trabalho degradante. Isso acon-

tece muito em São Paulo, na periferia da capital, não só no setor sucroalcooleiro. É um absurdo o que passam os bolivianos em São Paulo. Como clandestinos, são submetidos a certas situações desumanas – não podem sair para o almoço, o salário deles é metade do dos outros funcionários. Esse é o retrato. Compreendemos que, somente com trabalho cada vez mais duro e com divulgação, para conscientizar a sociedade, venceremos essa etapa, que ainda vai levar alguns anos.

Carlos Wagner (Ipea) – Quero parabenizar o Ministério do Trabalho pelo excelente trabalho que faz em relação à Rais, uma das melhores bases de registro.

Vamos antecipar a Rais. Ela só saía em setembro, então passamos para julho, Neste ano, vamos antecipá-la para o dia primeiro de maio.

Carlos Wagner (Ipea) – De qualquer forma, é uma base já bastante atualizada e seguramente uma das melhores do mundo. Com relação à questão da qualificação profissional, o crescimento do Brasil, nos últimos anos, trouxe certo viés tecnológico, ampliando a diferença entre a remuneração dos trabalhadores qualificados e a dos não qualificados. Como o Ministério do Trabalho vem tratando especificamente a qualificação dos trabalhadores que precisam de grau tecnológico maior para poderem se inserir nesse mercado? Adicionalmente, hoje, no serviço público, percebe-se que não há tanta discriminação de gênero, mas na iniciativa privada ela ainda continua bastante intensa.

Com relação à qualificação, também tenho grandes frustrações porque dependemos muito de instituições governamentais para a realização desses cursos, porque nem o Senac nem

o Senai têm aparelhos em quantidade e ramificação suficiente para atender à demanda. Temos de fazer arranjos conjunturais. Logo que assumi o Ministério, estava sendo questionado, na Comissão de Ética, o fato de eu ser presidente de partido. Isso foi usado numa tentativa de desancar os convênios do Ministério do Trabalho na área de qualificação profissional. Tenho orgulho de dizer que o único ministério que tem todos os convênios aprovados pelo Tribunal de Contas da União é o Ministério do Trabalho. Fazemos a maioria dos convênios hoje com prefeituras e governos estaduais. Não existe escola preparatória para os cursos de pequena duração, de 250 horas, para aqueles setores em que há maior necessidade de mão-de-obra, como, por exemplo, na construção civil ou em serviços. As próprias empresas têm atuado nessa área. A construtora Camargo Corrêa, quando constatou que, em Rondônia, não havia mão-de-obra qualificada, construiu um galpão, contratou professores do Rio de Janeiro e de São Paulo e montou uma oficina de qualificação profissional. O custo seria mais alto se trouxesse os trabalhadores de outros estados. Estive lá com o presidente Lula. Eram vinte salas de aula, com equipamento de primeiro mundo. Ainda vamos levar algum tempo para desenvolver cursos assim.

Porém, temos outro problema, que é o da cultura do diploma universitário. Ao invés de aprenderem antes uma profissão que possa logo contribuir para o seu sustento, as pessoas buscam primeiro o ingresso na universidade. O índice de desemprego é de 5,8%, e é a medida de quem está procurando emprego. Quando se incluem as pessoas desempregadas que não estão procurando emprego, esse índice aumenta para 15%, por quê? Porque grande parcela dessas pessoas ainda

está estudando e é, financeiramente, dependente da família. Estamos dobrando o número de escolas técnicas, pode haver pequena melhora, mas a escola técnica tem duração de 2 a 3 anos, e o País não pode parar. Então, o nosso grande desafio agora são esses cursos de pequena duração, para evitar um gargalo completo. O grande desafio é ter a expertise, com seriedade e transparência. A lei nos obriga a contratar esses cursos por chamada pública e a dividir o pagamento em parcelas para assegurar a prestação de contas. A Microlins é uma empresa especializada em cursos de pequena duração, mas, agora que há demanda, a tendência é surgirem novas empresas que tenham interesse em desenvolver a capacitação profissional de curta duração. O nosso papel é incentivar e, para isso, precisamos de recursos. Mesmo com contingenciamento orçamentário, conseguimos qualificar um milhão de trabalhadores, mas é pouco. Temos cerca de seis ou sete milhões de trabalhadores que necessitam receber qualificação. A cada ano, precisaríamos qualificar 2 milhões de trabalhadores para atender ao mercado.

Alberto Lourenço (SAE) — O senhor mencionou que o treinamento na própria empresa tende a ser muito eficiente porque é moldado para as necessidades. O aprendizado ocorre no próprio processo produtivo, mas há uma restrição no Brasil que diminui o potencial de formação no próprio trabalho, porque a empresa não tem garantias de que o capital humano que ela forma e no qual investe será apropriado por ela. Como induzir maior esforço das empresas nesse sentido sem retirar o direito de mobilidade do trabalhador? Em segundo lugar, uma questão do início do governo Lula, mas logo abandonada diante de certa reação, foi a do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, pela qual, depois de acumulação durante determinado prazo, os depósitos

adicionais seriam repassados diretamente para o trabalhador, traduzindo-se em aumento real de salário, a partir de base do Fundo de Garantia já constituída.

Com relação à primeira questão, o mercado não pode favorecer só as empresas. Se a empresa prepara o trabalhador bem, se formou um bom profissional, ele só vai mudar de empresa se ganhar mais em outra. A empresa, na hora da concorrência, faz o mesmo, ou seja, quando ela puder contratar um em vez de dois, contratará só um porque o lucro dela será maior. Então, é muito difícil o Estado tutelar o direito de ir e vir de cada cidadão, a liberdade de escolha. Normalmente, só as grandes e médias empresas promovem essa qualificação, já que as pequenas não têm condições de fazê-lo. É muito difícil criar mecanismo que impeça o direito de o trabalhador sair da empresa, da mesma forma que seria difícil obrigá-la a mantê-lo até o fim da vida dele.

Quanto à questão do Fundo de Garantia, não tenho opinião formada ainda. Mas temos de adaptar os ganhos desse fundo à realidade de um país sem inflação, porque a cultura que se fez dele é TR (Taxa Referencial) mais 3%. Antigamente, isso implicava ganho sempre acima da inflação. Com a inflação contida hoje, o rendimento do Fundo de Garantia direto é menor do que é a inflação mais a correção do ano. Essa é uma discussão que tem de ser aprofundada porque ninguém gosta de perder. O papel que esse fundo tem na economia é importantíssimo, por exemplo: se se aumentarem muito os recursos que o FGTS empresta ao programa Minha Casa, Minha Vida ou os saques para a casa própria, tem de se aumentar o rendimento, senão o próprio trabalhador vai ser penalizado em seu dinheiro. Temos de estudar isso com muito cuidado.

O prazo é outra questão. Os recursos ficam aplicados para garantir ao trabalhador – em momento de aflição, de desespero, de demissão injusta ou de aposentadoria – recursos para comprar sua casa ou para sacar na hora da necessidade. Temos de tomar cuidado na análise desse prazo: se definirmos prazo muito pequeno, esse fundo não será muito útil na hora da dificuldade.

Marcio Wohlers (Ipea) – Falou-se de muitos desafios para o futuro, qual é o capitalismo que queremos, qual é o papel do trabalho e o do capital. Então, qual é a sua opinião, como cidadão e ministro, sobre a questão da redução da jornada de trabalho, a médio ou a longo prazo, para aumentar a empregabilidade? Isso seria uma utopia ou é possível?

Fui ao Congresso Nacional defender a redução da jornada de trabalho. Observe que, em todo o mundo moderno, com algumas exceções na Europa, a média é de 38 horas de jornada de trabalho mensal, porque rende mais. O trabalhador brasileiro tem um agravante: a média do tempo de deslocamento do trabalhador entre a sua casa e o trabalho é de duas horas diárias. Então ele já tem duas horas a menos de convivência com sua família. A média dessa redução não chega a 2% de custo para a empresa, chega a 1,85 ou 1,86%. Sou a favor dessa medida. A sociedade tem de evoluir para isso porque um cidadão precisa ter direito à felicidade. O trabalho é parte da felicidade do ser humano, mas não é só isso. Depois de determinada carga horária, a produtividade não é a mesma. Defendo as 40 horas semanais, cuja adoção será inexorável. Vai demorar mais um pouquinho. Alguns setores da economia brasileira já têm acordos fazendo essa redução, porque já mediram e constataram os resultados. Temos, com habi-

lidade, de começar a construir o melhor caminho, que vai melhorar também a lucratividade da empresa.

Clarissa Teixeira (IPC-IG) – O que o Ministério do Trabalho tem feito pela expansão dos direitos trabalhistas para os trabalhadores informais, tais como licença-maternidade e auxílio-enfermidade? Durante a sua palestra, sempre que falava em trabalhadores, apenas os formais me vinham à mente. O que o Ministério está fazendo para a outra metade da força de trabalho brasileira, que, muitas vezes, parece estar à margem da atuação?

Em primeiro lugar, essa metade representa um terço dos trabalhadores, porque é considerado “informal” inclusive quem tem o seu próprio negócio. O médico, se não tiver nenhum tipo de registro, é considerado informal. Quando era jornaleiro e tinha minha banca de jornal, estava no mercado informal. O taxista e o enfermeiro são considerados integrantes do mercado informal, como todos os que não têm a formalização de emprego. Carteira de trabalho assinada ou emprego público são as duas possibilidades para a inclusão no mercado formal de trabalho. Então, essa informalidade não é real. Um terço da sociedade – e isso é uma média de pesquisa, não é um dado do Caged ou da Rais – está na informalidade por opção, porque simplesmente não quer ser empregado de ninguém. É o médico, por exemplo, que só quer trabalhar com consultas individuais, ou o enfermeiro que é enfermeiro de família e não quer ter carteira assinada, ou o profissional liberal. Hoje, há oito milhões de empregados domésticos no Brasil e apenas dois milhões com carteira assinada. Claro que, nesse caso, todos gostariam de ter carteira assinada, mas algum tipo de trabalho eles têm. É muito

difícil dimensionar o tamanho da informalidade, mas avaliamos que seja um terço do total dos trabalhadores, que dizem que é a metade. Mesmo calculando que nessa informalidade haja todos os que não consideramos informais, pela primeira vez na história o mercado formal, embora por esse método, é maior do que o informal. O melhor mecanismo para resolver essa questão é aumentando a empregabilidade. O que o governo pode fazer é incentivar o crescimento da economia, criar mecanismos de isenção de impostos e a disponibilidade de financiamentos públicos para o pequeno e o microempresendedor. Em determinada época da minha vida, eu fui informal porque minha mãe produzia sorvete e eu o vendia. Nenhum dos dois tinha carteira assinada, mas ganhávamos mais do que qualquer um que estivesse no mercado formal de trabalho. Mas nunca deixei de pagar minha previdência.

O problema são aqueles trabalhadores jogados na informalidade porque não têm opção. Estão vendendo na rua, jogando bolinha no sinal de trânsito porque não têm opção. Esses realmente estão na informalidade e têm de ser beneficiados por políticas desenvolvimentistas. O Estado tem de estar presente fazendo obras, investindo em infraestrutura e criando oportunidades para esses trabalhadores. Como exemplo concreto, sabe-se que existem 136 mil beneficiários do programa Bolsa Família fazendo cursos de capacitação. É um número pequeno quando comparado ao total, mas é um começo. Quando acabar o curso de capacitação, ele só não vai ter o emprego se não quiser, uma vez que já foi feita a concertação com o empresário e a prefeitura. Esse é o Estado empreendedor, que toma iniciativa, cria mecanismos de geração de renda e aumenta o salário mínimo. Essas são políticas públi-

cas que fazem o País desenvolver-se para gerar oportunidades para os trabalhadores.

Paulo Nascimento (Ipea) — Fala-se muito, nos últimos tempos, sobre a escassez de mão-de-obra especializada, não só de engenheiros ou profissionais do mesmo nível, mas também de pessoal de nível técnico. Essa escassez de pessoal de nível técnico é real ou mais localizada em alguns setores ou regiões? Como são as políticas de formação de nível técnico do governo, tanto as do Ministério do Trabalho quanto as do Ministério da Educação, o que inclui expansão da rede dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets) e também do papel do Sistema S (inclui, entre outros, o Senai, o Senac, o Sesi, o Sesc, o Senar, o Senat, o Sest, o Sebrae e o SESCOOP)? Isso é um problema real e será duradouro, ou é resultado do ajuste do forte crescimento da economia dos anos recentes?

Setorialmente, essa escassez é real, mas ainda não é generalizada. Alguns setores da economia brasileira estão crescendo acima de todas as médias. Serviços e construção civil principalmente. Então toda a cadeia de profissões desses setores tem escassez hoje. No entanto, acontecem alguns fenômenos, por exemplo: de novembro a fevereiro, há paralisação na construção civil porque nenhum empresário começa um novo investimento no fim ou início do ano. Neste ano, praticamente não tivemos nada a partir de maio por causa do período eleitoral. Então tudo está sendo preparado para começar no ano que vem. Da mesma forma, novos empreendimentos não são lançados no mercado imobiliário em janeiro ou fevereiro por causa do período de férias, é uma característica desse mercado. Então, nesse período, haverá escassez de trabalho e não de mão-de-obra, em razão da

sazonalidade do setor. O mesmo acontece nos períodos em que não há grande procura no setor varejista, por exemplo. No entanto, no período de outubro a dezembro, há placas nos *shoppings* anunciando vagas para vendedores, dos quais, em janeiro, a metade perde o emprego. São setores sazonais. Mesmo assim, a geração de emprego nesses setores, nos últimos três anos, está acima de todas as médias da história republicana. Quando voltar ao normal, já vai haver escassez de novo. No curto prazo, não há solução. O curso de curta duração vai gerar a oportunidade para o trabalhador ter emprego, mas, se não se aperfeiçoar, ele não se manterá no emprego. O mercado é muito evolutivo, a concorrência internacional é muito forte e os produtos têm curto tempo de duração. No setor agrícola, por exemplo, a mecanização é uma realidade. A indústria em São Paulo, hoje, está quase 70% completamente mecanizada, implicando a redução de enorme contingente de trabalhadores que não têm especialização. Para estes, estamos desenvolvendo um curso de capacitação, mas com muita dificuldade, pois muitos mal sabem assinar o nome.

Pelas dimensões do Brasil, há também diferenças regionais. Por exemplo, no setor de serviços no Nordeste brasileiro, teremos mais de 20 anos de crescimento ininterruptos porque, a cada dia, mais hotéis e pousadas são construídos, há mais gente indo para lá. O número de voos charters de vários países da Europa para o Nordeste aumentou em mais de 1.000%. Se a economia continuar nesse ritmo, haverá necessidade de dobrar o número das escolas técnicas. Os cursos do Senac e do Senai são muito caros. Um trabalhador desempregado não tem condições de pagar de R\$ 800 a R\$ 1.200 por um curso. Depois que ele estiver empregado, ainda tem de

continuar a fazer cursos para se manter atualizado e desenvolver sua potencialidade.

Carlos Henrique Carvalho (Ipea) – Poderia aprofundar um pouco a questão do desoneramento da folha de pagamento, especificamente o aspecto ligado ao financiamento da previdência social? Hoje o financiamento da previdência recai, na maior parte, sobre a folha, e acaba penalizando também o trabalhador no custo do emprego. Antigamente, havia uma correlação direta entre faturamento e contingente de trabalhadores. Hoje há empresas com faturamento altíssimo, mas com baixo nível de contratação de pessoal, e isso é uma tendência observada. Há estudos sobre o deslocamento da base de financiamento da previdência da folha de pagamento para faturamento das empresas?

Temos de analisar três aspectos. Primeiro, não se pode colocar a previdência como vilã da sociedade, porque isso é profundamente injusto. Os beneficiários da previdência hoje foram os que ajudaram a construir a Nação. A grande maioria dos jovens de hoje precisará da previdência para sobreviver. A previdência não é a grande culpada pelo desequilíbrio fiscal. Segundo, a Constituição de 1988 criou uma previdência para oito milhões de trabalhadores rurais sem que nunca tivessem contribuído. Com a inclusão das aposentadorias e pensões desses trabalhadores, há um déficit previdenciário, que deveria ser contabilizado como despesas do Tesouro Nacional. Essa é, aliás, a opinião do presidente Lula. Sem essas aposentadorias rurais, hoje a previdência é superavitária.

Esse é um tema que está sendo discutido no Ministério do Planejamento, mas ainda não vi os estudos e não tenho opinião formada sobre ele. No entanto, sempre combaterei a utilização desse discurso para retirar direitos dos trabalhadores, porque esses direitos são uma conquista da sociedade. Há milhares de cidades que sobrevivem em razão dos recursos dos aposentados que lá moram. Então, esse é um tema muito complexo que tem de ser estudado com muito cuidado para chegarmos a uma solução aceitável pela sociedade.

Esta obra foi impressa pela Imprensa Nacional
SIG, Quadra 6, Lote 800
70610-460, Brasília - DF, em março de 2011
Tiragem: 1.000 exemplares

