
ANO ELEITORAL:
TEMPO PARA BALANÇO

Cadernos Adenauer

Ano III
2002
Nº 03

SERGIO PAULO ROUANET

FABIANO SANTOS

STEFAN BOGDAN SALEJ

MÁRIO MARCONINI

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

MARCELO NERI

MARIA TEREZA SADEK

ANO ELEITORAL: TEMPO PARA BALANÇO



Konrad
Adenauer-
Stiftung

Editor responsável
Wilhelm Hofmeister

Conselho editorial

Antônio Octávio Cintra	Maria Clara Lucchetti Bingemer
Fernando Limongi	Maria Tereza Aina Sadek
Fernando Luiz Abrucio	Patrícia Luiza Kegel
José Mário Brasiliense Carneiro	Paulo Gilberto F. Vizentini
Lúcia Avelar	Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Marcus André Melo	Roberto Fendt Jr.
	Rubens Figueiredo

Coordenação editorial

Cristiane Duarte Daltro Santos

Capa

Isabel Carballo

Diagramação

Matiz Design Gráfico

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer III (2002), nº 3

Ano eleitoral: tempo para balanço

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2002.

ISBN 85-7504-029-4

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 — 30º andar

CEP 20031-050 — Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Telefone: 0055-21-2220-5441

Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil

Índice

OS AUTORES	6
APRESENTAÇÃO	7
O BRASIL NA VIRADA DO SÉCULO 21	9
<i>Sergio Paulo Rouanet</i>	
REFORMAS POLÍTICAS NA PRESIDÊNCIA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	25
<i>Fabiano Santos</i>	
MERCOSUL E/OU ALCA: PERSPECTIVAS PARA A INDÚSTRIA BRASILEIRA	41
<i>Stefan Bogdan Salej</i>	
O BRASIL COMO “GLOBAL PLAYER”	55
<i>Mário Marconini</i>	
A ECONOMIA BRASILEIRA ÀS VÉSPERAS DAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2002	79
<i>Luis Carlos Bresser-Pereira</i>	
DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E DESEMPREGO NOS ANOS 90	103
<i>Marcelo Neri</i>	
PODER JUDICIÁRIO: CRÍTICAS E DESAFIOS	127
<i>Maria Tereza Sadek</i>	

Os autores

Sergio Paulo Rouanet é ex-ministro da Cultura do Brasil.

Fabiano Guilherme Mendes Santos é diretor executivo do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro.

Stefan Bogdan Salej é vice-presidente da Confederação Nacional da Indústria, Belo Horizonte.

Mário Marconini é diretor executivo do Centro Brasileiro de Relações Internacionais, CEBRI.

Luiz Carlos Bresser-Pereira é economista, ex-ministro da Administração e professor da Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

Marcelo Neri é chefe do Centro de Políticas Sociais do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE/FGV) e professor da Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE/FGV), ambos da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro.

Maria Tereza Sadek é pesquisadora sênior do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Político (IDESP), São Paulo, e professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP).

Apresentação

O Brasil é uma das grandes democracias do mundo. São poucos os países onde um número tão grande de pessoas participa de eleições livres, igualitárias e secretas como aqui. Embora somente cidadãos brasileiros votem nas eleições, o tamanho e a importância do país, assim como suas crescentes relações internacionais, contribuem para que outros países, próximos e distantes, demonstrem grande interesse no processo e resultado das eleições. A questão que se apresenta é: qual o balanço dos anos passados e qual a visão dos brasileiros sobre os desafios do futuro?

Em maio de 2002, a Fundação Konrad Adenauer organizou um seminário germano-brasileiro, em Berlim, sobre este tópico: *O Brasil em ano de eleições*. Diversos representantes do Brasil fizeram um balanço e apontaram para tarefas do futuro. Este balanço é exposto no presente número dos *Cadernos Adenauer*.

Naturalmente, não existe uma opinião única com relação aos diversos assuntos, e, durante o período de eleições, a ênfase está justamente nas diferenças. Os relatos apresentados devem servir como incentivo para outros debates e para novos balanços sobre os objetivos já atingidos e o que ainda resta fazer. São, desta forma, parte de um conjunto democrático de discussões importantes neste período de transição.

Tendo como tema ‘O Brasil na virada do século 21’, o ex-ministro da Cultura, Sergio Paulo Rouanet, descreve a economia, a cultura e a política no Brasil, primeiro em sua dimensão retrospectiva e depois sob a forma de especulações quanto ao futuro. Conclui que o atual governo brasileiro já está dando passos importantes em direção à universalização, que seria regida pela racionalidade comunicativa e tenderia à preservação de espaços particulares, sob a única reserva de que eles obedeçam a um núcleo mínimo de princípios universalmente válidos.

No artigo de Fabiano Santos (IUPERJ), são analisadas as mudanças do *status quo* legal no sistema político ocorridas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, principalmente no que diz respeito à emenda da reeleição e ao princípio da homogeneidade das alianças e coligações para cargos majoritários, e são comentadas as reformas desejáveis em nosso sistema de representação.

Destacando o MERCOSUL, Stefan Bogdan Salej (CNI) faz uma análise das relações comerciais que já foram estabelecidas entre os países da América do Sul e avalia as possibilidades de novas alianças, como por exemplo a ALCA, entre esses países e os demais países americanos.

O artigo seguinte, de Mário Marconini (CEBRI), mostra como a era Fernando Henrique foi dedicada à superação ou, pelo menos, à atenuação das mazelas da economia brasileira, de modo a buscar uma modernização do Estado, um aumento da eficiência e da competitividade da economia, bem como uma redefinição das relações sociais no Brasil. Já Luiz Carlos Bresser-Pereira (FGV) critica o fato de o Banco Central ter elevado a taxa de juros no início de 2001. Para o autor, a proposta do “Segundo Consenso de Washington”, de que países altamente endividados pudessem resolver seus problemas recorrendo à poupança externa, constitui um absurdo.

Uma visão geral das mudanças do nível de renda em diversos segmentos da sociedade brasileira ocorridas nos anos 90 é apresentada por Marcelo Neri (FGV), que também avalia a evolução dos indicadores de desemprego *vis a vis* a indicadores sociais baseados em renda.

Finalmente, o sistema judicial brasileiro, avaliado por Maria Tereza Sadek (IDESP/USP), estimula um paradoxo devido à sua morosidade: de um lado, expressivos setores da população acham-se marginalizados dos serviços judiciais; de outro, há os que usufruem em excesso da justiça oficial, gozando das vantagens de uma máquina lenta, atravancada e burocratizada. Suas conclusões apontam para a urgente necessidade de reformar o Judiciário brasileiro.

WILHELM HOFMEISTER

O Brasil na virada do século 21

SERGIO PAULO ROUANET

Queria agradecer, antes de mais nada, à Fundação Konrad Adenauer pela generosidade do convite.¹ E deixar claro, em segundo lugar, que estou falando a título pessoal, sem nenhuma vinculação com as posições oficiais do governo brasileiro.

Na qualidade de intelectual generalista, que se sente mais à vontade na abordagem interdisciplinar do que no exame de questões isoladas, interpreto o convite como uma luz verde para que eu me aventure naquilo que faço com mais prazer, uma reflexão de conjunto.

Além de quaisquer preferências pessoais, porém, essa opção é imposta pela natureza mesma do meu tema. Falar sobre o Brasil, em geral, sem qualquer especificação, como está no programa, significa que eu deveria abordar uma variedade de aspectos. Por outro lado, a expressão “na virada do século 21” me obriga a situar-me na encruzilhada de dois tempos, o passado e o futuro, olhando para trás e para a frente, esboçando um balanço e arriscando uma prospectiva. Fazer tudo isso em 40 minutos, sem superficialidade excessiva e sem entediar além da medida os ouvintes, é um desafio que eu tenho a temeridade de aceitar.

1. Para participar de uma mesa redonda no VI. Simpósio Brasil-Alemanha. O Brasil em ano de eleições: balanço e perspectivas de oito anos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (Nota de Revisão).

Em conseqüência, proponho dizer algumas palavras sobre a economia, a cultura e a política no Brasil, primeiro em sua dimensão retrospectiva e depois sob a forma de especulações quanto ao futuro.

1. Retrospectiva

Começando com a economia, os historiadores costumam dividir nossa evolução econômica em várias fases.

A primeira foi a fase agro-exportadora, voltada para as necessidades do mercado internacional, o que significa que a economia se especializava naqueles produtos primários para os quais havia demanda externa. Daí resulta que essa fase pode ser subdividida em vários ciclos, conforme o produto que ocupasse o papel hegemônico. No início, foi o ciclo do açúcar, que Gilberto Freyre caracterizou pelo tripé monocultura-latifúndio-trabalho escravo. Depois foi o ciclo do ouro, com a descoberta de jazidas desse metal em Minas Gerais. Com a exaustão das minas, o café, concentrado no vale do Paraíba e em São Paulo, assumiu posição preponderante durante longas décadas.

O fim do “boom” do café, em conseqüência da Grande Depressão, assinalou também o fim da fase agro-exportadora. Grandes capitais que tinham ficado ociosos com a crise do café se tornaram disponíveis para o investimento interno. Essa tendência se consolidou durante a segunda guerra mundial e o período de pós-guerra assistiu à emergência de uma política industrial consistente. Essa segunda fase, em que a produção se orientava para o mercado interno, culminou no Programa de Metas, de Juscelino Kubitschek, que mudou a capital do Rio de Janeiro para Brasília e lançou uma ambiciosa política de desenvolvimento. A base dessa política era a industrialização através da substituição de importações. Ela continuou durante a ditadura militar que se implantou a partir de 1964, mas muito cedo

o modelo de industrialização fundado na substituição de importações atingiu seus limites. O Brasil ficara auto-suficiente em muitas áreas, inclusive no tocante a certos bens de capital, mas a proteção excessiva elevava os custos e reduzia a competitividade das exportações. Parecia claro que o protecionismo tarifário e não-tarifário deveria ser reduzido e que uma abertura externa se impunha.

Chegamos com isso à terceira fase, a atual, em que de novo o país procura integrar-se com a economia internacional. Alguns chamam essa fase de neoliberal, mas o presidente Fernando Henrique Cardoso rejeita energicamente essa designação, já que para ele, em nenhum momento, o Estado transferiu para o setor privado, interno ou externo, o controle dos principais instrumentos de política econômica. A maior realização do governo, o Plano Real, não pode ser enquadrada no receituário do neoliberalismo. Com o Plano Real, Cardoso quebrou a espinha da inflação, um pesadelo que vinha atormentando as administrações anteriores. Com isso, o poder aquisitivo das camadas carentes aumentou sensivelmente. Antes do Plano Real, 43% da população vivia abaixo da linha da pobreza, porcentagem que caiu para 32% depois do Plano. Também houve outras conquistas sociais de impacto, como a luta contra a AIDS, a quebra de patentes relativas a certos produtos farmacêuticos, ou o aumento no número de assentamentos agrícolas. Mas é verdade que a economia passou a depender muito mais do que no passado do capital externo, principalmente o capital financeiro, e que o governo adotou muitas das medidas contidas no chamado Consenso de Washington, segundo o qual o Estado deveria abster-se de intervir diretamente no setor produtivo e a economia deveria abrir-se às exportações. O que aconteceu foi que, diante da passividade do Estado, as exportações se concentraram em segmentos (soja, café, açúcar, suco de laranja) de baixo valor agregado, lento crescimento no mercado mundial e caracterizados por grande concorrência en-

tre fornecedores. Por outro lado, acreditava-se que a abertura da economia, estimulando a entrada de multinacionais, elevaria os setores em que elas se instalassem a níveis internacionais de produtividade, o que se traduziria espontaneamente em aumento das exportações. Essa expectativa se frustrou, porque grande parte dos investimentos externos limitou-se a substituir as empresas nacionais no atendimento ao mercado interno, não se dirigindo prioritariamente para os mercados internacionais. A consequência foi que as importações aumentaram, num movimento aliás estimulado pelo próprio governo, como parte do esforço antiinflacionário, e as exportações subiram muito menos do que seria necessário, o que resultou num déficit crônico no balanço de transações correntes, que deve ser coberto por ingresso em igual montante de poupanças externas. Isso cria nos investidores internacionais a percepção de um elevado “risco Brasil”, com a consequência de que a captação dos dólares necessários à cobertura do déficit é feita a juros muito altos. Essa alta taxa de juros por sua vez penaliza duplamente o setor produtivo interno, aumentando o custo do dinheiro para os investidores e gravando-os com uma carga tributária pesadíssima, necessária para que o governo possa fazer face ao reembolso de uma dívida interna que cresce com a elevação dos juros. O resultado cumulativo de tudo isso é uma extrema vulnerabilidade externa da economia, que priva o Estado de grande parte de sua capacidade de ação autônoma.

Vejamos agora o segundo aspecto, a cultura.

Numa primeira fase, a cultura brasileira foi inteiramente cosmopolita. O Brasil importava sua literatura e sua arte da Europa, principalmente da França. Todos os intelectuais eram francófilos. Victor Hugo foi um amigo pessoal do nosso imperador, e influenciou nossos poetas mais importantes. Poucas décadas depois, o ídolo passou a ser Anatole France. Durante o caso Dreyfus, todos os brasileiros eram *dreyfusards* – era ainda uma maneira de cultivar a França, país dos direitos do ho-

mem, invocados por Zola para defender Dreyfus. Durante a primeira guerra mundial, todo o Brasil assumiu o lado da França. Por muitos anos, o 14 de julho foi um feriado nacional brasileiro. Isso não significa que não houvesse também anglófonos, como Joaquim Nabuco e Rui Barbosa, e mesmo germanófilos, como Tobias Barreto, que redigiu no interior de Sergipe um jornal em alemão, do qual ele era, bem entendido, o único leitor.

Numa segunda fase, a cultura brasileira se tornou nacionalista. Tudo começou com o Movimento de Arte Moderna, de 1922, que queria libertar a inteligência brasileira tanto da estética acadêmica quanto da influência européia: modernização estética e descolonização cultural. O Manifesto antropófago, de Oswald de Andrade, inventou uma forma original de nacionalismo, baseado nas práticas canibais da população indígena primitiva. Como os caetés do século 16, os brasileiros modernos deveriam devorar a cultura européia, deglutindo suas vitaminas e expelindo o que não podia ser assimilado. O sociólogo guerreiro Ramos criou um conceito de “redução sociológica”, que tinha algumas analogias com a poética antropofágica: o Brasil deveria absorver do exterior somente os conteúdos culturais que fossem relevantes para o país, eliminando o resto.

Hoje em dia, estamos numa terceira fase, pós-cosmopolita e pós-nacional, em que cessou o eurocentrismo, mas em que se perdeu, também, o sentido de missão que caracterizava os modernistas, sua convicção de estarem contribuindo para a construção de uma identidade brasileira. A isso se soma a consciência crescente de que o país está excessivamente exposto à influência da indústria cultural estrangeira.

Resta o último aspecto a que me propus passar em revista, o político.

Se nos limitarmos apenas ao período do Brasil independente, podemos distinguir, primeiramente, uma fase oligárquico-monárquica (1822-1889). Sob a tutela benevolente do imperador, a quem a Constituição outorgada conferia as atribuições de Poder

Moderador, o país foi governado por uma elite escravocrata às vezes extremamente culta, que para fins de representação partidária se cindia numa fração liberal e numa fração conservadora, segundo o figurino do parlamentarismo inglês.

Em 1889, um golpe de estado militar proclamou a república, iniciando o que poderíamos chamar a fase oligárquico-republicana. Seus autores foram um punhado de oficiais do exército, saturados com o positivismo de Auguste Comte, e alguns intelectuais que viam nos Estados Unidos um modelo, e nesse sentido não se pode negar que a República exprimissem, também, as aspirações de novos estratos urbanos. No essencial, porém, a força social atrás da República era a velha aristocracia fundiária, ressentida com o Império por ter abolido a escravidão. A ditadura militar de dois marechais, Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, cedeu lugar a um governo ostensivamente liberal, dominado pelas oligarquias estaduais, principalmente São Paulo e Minas Gerais (a chamada política do “café com leite”).

Em 1930, teve início uma terceira fase, a do populismo autoritário. Uma revolução comandada pelo gaúcho Getúlio Vargas chegou ao poder, alegadamente para remover os males da República Velha. Em 1937, Vargas instalou uma ditadura, o chamado Estado Novo, legitimado por uma Carta de inspiração fascista. O Estado Novo rompia com o liberalismo da República Velha, tanto o político, eliminando as eleições, quanto o econômico, substituindo o *laissez-faire* nas relações entre empregados e empregadores, por uma regulamentação paternalista que procurava atender aos reclamos das novas camadas sociais, esvaziando sua ação revolucionária. Era a hora e a vez do “trabalhismo.”

Vargas foi derrubado em 1945, e uma certa normalidade foi reintroduzida. Foi a quarta fase, que, sob certos aspectos, representava uma volta à política dos notáveis da República Velha, e, sob outros, tinha características de uma democracia

de massas. A “normalidade” durou menos de 20 anos. Depois de um retorno de Vargas por vias democráticas, que terminou com seu suicídio; depois da presidência carismática de Kubitscheck; depois da presidência efêmera de um demagogo imprevisível, Jânio Quadros; depois da presidência de um político populista, João Goulart, que conseguiu convencer os militares e a CIA de que ele queria transformar o Brasil numa segunda Cuba, com a conseqüência de que ele foi alijado do poder, no melhor estilo das quarteladas latino-americanas; depois de todos esses acontecimentos, alguns dos quais foram trágicos e outros nem sequer foram sérios, os militares abriram um novo capítulo em nossa história republicana, uma ditadura militar que começou em 1964 e duraria 21 anos.

Foi a quinta fase, durante a qual os militares submeteram o país a um jugo férreo, sob o amparo de uma doutrina da segurança nacional que colocava sob suspeita de subversão comunista qualquer manifestação de dissidência, mas que, por outro lado, conduziu uma política externa independente, pelo menos no que se refere às relações econômicas internacionais, e prosseguiu uma política de industrialização acelerada, com ênfase na infra-estrutura energética e de transportes. Não é fácil batizar essa fase, porque ela teve vários aspectos. Foi uma fase de modernização pelo alto, algo como um bismarckismo sem Bismarck. Como não foi visado um desenvolvimento num sentido integral, abrangendo aspectos sociais e não puramente econômicos, podemos falar também numa fase de desenvolvimentismo sem desenvolvimento. E como o regime procurava tornar-se popular, apelando, por exemplo, para o gosto brasileiro pelo futebol, poderíamos referir-nos, enfim, a uma fase de populismo sem povo.

Hoje estamos vivendo uma sexta fase, que no conjunto é uma das mais positivas da nossa história política. A democracia plena foi restaurada, como se viu quando o presidente Collor foi destituído, segundo os mais estritos preceitos constitucio-

nais. A solidez de nossas instituições democráticas foi de novo posta à prova quando um poderoso político regional e um presidente do Senado foram afastados sem qualquer perturbação da ordem jurídica. Ao mesmo tempo, há a consciência generalizada de que o sistema político brasileiro precisa ser adaptado aos novos tempos. O ministro Luiz Carlos Bresser Pereira comandou uma reforma administrativa que flexibilizou o regime de estabilidade e, de modo geral, procurou tornar o Estado mais ágil e mais eficiente, substituindo uma cultura burocrática por uma cultura gerencial. Mas a modernização do Estado ainda é insuficiente. O sistema partidário precisa ser alterado, para que ele se torne mais representativo de uma sociedade complexa, incorporando novos segmentos sociais, definidos segundo critérios étnicos, religiosos, culturais. Além disso, a força das oligarquias locais no processo político está ainda longe de ter sido afastada. Enfim, difunde-se a convicção de que há um excesso de influência externa em certas decisões políticas.

Com isso, encerramos a primeira parte do nosso exercício, sobre o caminho percorrido até agora. Resta especular sobre o futuro imediato.

2. Especulações quanto ao futuro

Tenho a impressão de que sejam quais forem os rumos da sucessão presidencial, haverá uma tendência a reduzir o grau de dependência externa do país. Isso não significa uma volta ao nacionalismo dos anos 50. Nenhuma corrente de opinião séria preconiza uma ruptura com a economia de mercado, ou demonstra uma hostilidade de princípio ao capital estrangeiro. Nenhuma prega a autarquia cultural, em nome de uma suposta excepcionalidade brasileira. Nenhuma pretende substituir a democracia representativa e pluripartidária no estilo ocidental por um regime supostamente mais próximo das raízes brasileiras. O que pre-

vejo é a aceleração de um movimento antiglobalização, que poderá assumir duas formas, uma reativa e outra ativa. A reativa consistiria simplesmente em proteger os espaços particulares ameaçados pela globalização. A ativa seria mais audaciosa, e tentaria agir sobre o próprio processo de globalização.

Na dimensão econômica, a política reativa tentaria diminuir a vulnerabilidade externa do país, resultante da política de crescimento para fora, que gerou um déficit crônico no balanço de transações correntes, e deixou o país à mercê do capital financeiro globalizado. A alternativa não é a autarquia, nem a opção por uma economia planificada, mas uma filosofia econômica que, de certo modo, substitua o neoliberalismo pelo neokeynesiano. Seria um modelo que volte a orientar-se para a demanda, em vez de orientar-se para a oferta, como quer a vulgata neoliberal. Em outras palavras, sem excluir a necessária colaboração do setor externo, o novo modelo passaria a privilegiar um crescimento para dentro, com ênfase no aumento do mercado interno, na melhoria da distribuição de renda, em investimentos sociais. As linhas gerais dessa proposta estão contidas num interessante documento, ainda inédito, preparado pelo professor Helio Jaguaribe, “Para um projeto nacional de consenso.”

Algo de semelhante se passa no campo da cultura. Existe a percepção de que a cultura global penetrou excessivamente todos os circuitos da sociedade brasileira, e de que seriam necessárias medidas corretivas que permitissem ao país recuperar sua autonomia cultural. Tais medidas poderiam assumir a forma indesejável do protecionismo, aliás já há muito existente no cinema, por exemplo, sob a forma da quota de tela. O ressentimento contra os enlatados televisivos americanos talvez leva a algum tipo de reação contra a indústria eletrônica de origem externa. Uma modalidade especialmente caricata de protecionismo cultural é constituída por um projeto de lei, felizmente ainda não aprovado, que estabelece penas para o uso des-

necessário de locuções estrangeiras. Esperemos que a preocupação com a descaracterização da cultura brasileira assuma formas mais racionais, como a adoção de medidas positivas para reduzir a ignorância abissal em que vive a população brasileira com relação à sua própria cultura. A melhor maneira de evitar os anglicismos é ler os clássicos da literatura luso-brasileira.

Enfim, também no campo político certos grupos acreditam que o país é excessivamente subordinado a diretrizes vindas da potência hegemônica, e nesse sentido haverá uma tendência para diversificar nossa diplomacia, acelerando um processo já em marcha, o de uma vinculação maior com a Europa.

A opção meramente reativa, porém, em todas essas modalidades, parece ser de eficácia duvidosa, se levarmos em conta que ela tenta dar soluções nacionais a processos que não se dão numa moldura nacional. Ela pretende aumentar a autonomia decisória do país, num quadro em que os condicionamentos da ação nacional vêm quase sempre de fora. A autonomia econômica é relativa, num mundo em que as principais decisões macroeconômicas são tomadas por bancos centrais estrangeiros e por conselhos de administração de empresas transnacionais, em que a volatilidade dos mercados financeiros impede qualquer planejamento a longo prazo, e em que as inovações tecnológicas têm origem externa. A autonomia cultural é questionável para aqueles que ficam indefesos diante dos aparelhos ideológicos e que são meros consumidores passivos de bens culturais de massa sobre cuja produção e distribuição não têm qualquer controle. A autonomia política se torna problemática, quando se leva em conta que as decisões políticas que mais diretamente afetam nossas vidas foram tomadas fora de nossas fronteiras. Deixa de valer, assim, o grande postulado rousseauista de que o povo que manda, como soberano, é o mesmo que obedece, como súdito, pois quem sofre os efeitos dessas medidas não participou do processo político que levou à sua adoção.

Se quisermos realmente dar um conteúdo prático ao ideal da autonomia, o mais valioso que nos legou a *Aufklärung*,² deveríamos buscá-lo no próprio terreno em que se dá a globalização: o da modernidade. A modernidade, com efeito, tem um rosto de Jânus. Há uma modernidade que poderíamos chamar funcional, weberiana, voltada para a eficácia dos diferentes subsistemas. E há uma modernidade iluminista, emancipatória, voltada para a autonomia dos indivíduos.

A modernidade se internacionaliza em cada uma dessas vertentes. Em sua vertente funcional, ela quer submeter a totalidade do planeta aos objetivos da eficiência e da rentabilidade. É o que chamamos, tecnicamente, de *globalização*. Em sua vertente iluminista, ela quer estender à humanidade inteira os valores da autonomia. Podemos chamar de *universalização* esse movimento de extroversão da modernidade emancipatória. Os agentes da globalização são os executivos dos grandes conglomerados. Os agentes da universalização são os governos e os parlamentos democraticamente eleitos, os sindicatos, as organizações não-governamentais. A globalização é regida pela lógica do mercado, e tende à abolição de todas as diferenças. A universalização é regida pela racionalidade comunicativa, e tende à preservação dos espaços particulares, sob a única reserva de que eles obedeçam a um núcleo mínimo de princípios universalmente válidos.

Se isso é verdade, é no eixo da universalização que devemos procurar os caminhos para uma verdadeira autonomia. À luz da categoria da universalidade, a autonomia econômica seria facilitada por uma supervisão internacional dos fluxos de comércio e de investimento, que permitisse aos estados e aos indivíduos orientarem sua ação segundo parâmetros previsíveis, e por esquemas eficazes de redistribuição internacional de renda. A autonomia cultural seria favorecida por uma ordem in-

2. Esclarecimento, autonomia da razão. (Nota de Revisão).

ternacional que intensificasse o intercâmbio de artistas e intelectuais, que pusesse ao alcance de todos os bens culturais produzidos em todos os países do mundo, relativizando assim o monopólio de fato exercido pela indústria cultural dos países hegemônicos. Enfim, essas duas articulações do conceito de autonomia encontrariam sua plena concreção na autonomia política, cristalizada numa democracia mundial, em que tendencialmente todos os indivíduos se tornariam participantes ativos de processos decisórios de alcance global, em vez de serem vítimas ou espectadores de decisões tomadas à sua revelia, nos grandes centros de poder.

Falar em democracia mundial significa excluir, por definição, os vários esquemas autoritários para o estabelecimento de um estado mundial, em que a unificação se faria de cima para baixo, *ex parte principis*, e não de baixo para cima, *ex parte populi*. A forma de estruturação dessa democracia, porém, está em aberto. Num extremo, haveria um grau razoável de institucionalização. Seria um sistema mundial composto de uma sociedade civil, onde funcionariam instituições como igrejas, sindicatos, associações de artistas e intelectuais, organizações não-governamentais em geral. Esse sistema contaria, também, com uma sociedade política, cuja constituição teria no pórtico os princípios contidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem (e documentos equivalentes) e regulamentaria as funções dos diferentes órgãos. Entre eles haveria um parlamento bicameral, com uma assembléia cujos membros seriam escolhidos por eleição direta, e outra em que eles seriam indicados pelos estados nacionais; um executivo capaz de aplicar essas leis, de fazer uso legítimo da força sempre que necessário, e de submeter a algum tipo de regulamentação as relações econômicas internacionais, corrigindo as patologias do processo de globalização; e um tribunal capaz de julgar violações dos direitos humanos e das demais normas estabelecidas pelo parlamento. No outro extremo, haveria um fraco índice de insti-

tucionalização, configurando o que David Held chama de *cosmopolitan governance*, que abrange uma rede interconectada de instituições regionais e setoriais regidas pelo que ele chama de “princípio da autonomia”.

Soberania popular e soberania nacional são duas coisas distintas, que só episodicamente estiveram juntas. Na antiguidade, a soberania popular se exercia nos quadros da cidade-estado. No século 19, ela passou a exercer-se nos quadros do estado-nação. Esses quadros se tornaram hoje excessivamente estreitos. Se quisermos preencher os déficits de autonomia resultantes do processo de globalização, temos que transitar para um espaço mais amplo, abrangendo em princípio a humanidade inteira. A soberania popular exige hoje uma soberania trans-nacional. O *demos*, a comunidade política fundadora de direito, se ampliaria do nível municipal ao nacional, e deste ao mundial, sem que desaparecessem os níveis anteriores.

Pois em qualquer de suas variantes, a democracia mundial complementa as democracias nacionais, em vez de substituí-las. Elas continuariam sendo soberanas para tratar de matérias susceptíveis de serem processadas em seu próprio âmbito, mas participariam, além disso, da formulação e execução das políticas que exigissem uma ação supranacional. Nas condições atuais da sociedade global, todos os homens são objetos de direito e de política, mas somente os membros das democracias hegemônicas são plenamente sujeitos. É uma universalidade assimétrica, em que todos são destinatários de direito, *Adressaten*, mas só alguns são criadores de direito, *Autoren*. Trata-se de implantar uma verdadeira universalidade, abrangendo os dois pólos do espectro político.

É uma utopia? Kant não costuma ser classificado entre os pensadores utópicos, e no entanto foi Kant que escreveu: “*Auf diese Art können entfernte Weltteile mit einander friedlich in Verhältnisse kommen, die zuletzt öffentlich gesetzlich werden und*

so das menschlich Geschlecht endlich einer weltbürgerlichen Verfassung immer näher bringen können”.³

Se é uma utopia, o é no sentido de Ernst Bloch, uma utopia concreta, vinculada a tendências já presentes no real, uma utopia movimentada pela esperança, mas uma *docta spes*, uma esperança racional, o que a distingue da mera fantasmagoria subjetiva.

O atual governo brasileiro já está dando passos importantes em direção ao universalismo. Tem-se insurgido contra todas as formas de unilateralismo, o que significa reconhecer a necessidade de uma instância coletiva que dê legitimidade a ações punitivas ou de defesa dos direitos humanos. É a favor do Tribunal Penal Internacional. Considera inaceitável que se mantenham círculos restritos de deliberação sobre questões que interessam a todos, como ocorre no Grupo dos 7/8. Advoga uma reforma do Conselho de Segurança, que estenda a outros países o direito de contribuir mais eficazmente nos processos decisórios das Nações Unidas. E muito significativamente, na reunião sobre *Progressive Governance for the 21th Century*, realizada em Florença, em novembro de 1999, o presidente Cardoso reconheceu a necessidade de uma nova utopia.

Há sinais nos partidos e na sociedade civil de que não faltará disposição nos próximos anos para que, sem prejuízo das medidas reativas que forem necessárias, as instituições governamentais e não-governamentais, internas e externas, combatam juntas para a concretização dessa utopia: uma utopia generosa, que tenha como horizonte o gênero humano, e não uma utopia regressiva, paroquial, que tente fugir da globalização por um salto para trás, em vez de tentar civilizá-la por um salto para frente.

3. Dessa forma partes remotas do mundo podem vir a estabelecer relações pacificamente, que em última instância se tornam públicas e parte da lei, aproximando finalmente o ser humano de uma constituição civil mundial. (Nota de Revisão).

Resumo

O artigo aborda a economia, a cultura e a política no Brasil.

Com relação à economia, três fases são apresentadas: a agro-exportadora; a industrial do pós-guerra e a atual, caracterizadas pelas reformulações econômicas advindas com o Plano Real. A cultura brasileira inicialmente se espelhava na cultura européia, o que foi superado pelo Movimento de Arte Moderna de 1922. Atualmente, o país está exposto à influência da indústria cultural estrangeira, devido à globalização. Com relação à política, várias fases são apresentadas até a fase atual, que é uma das mais positivas da nossa história política, dado que a democracia plena foi restaurada.

A segunda parte do artigo traz algumas especulações quanto ao futuro do país. O que se prevê é a aceleração de um movimento antiglobalização, que poderá assumir duas formas, uma reativa e outra ativa. A reativa consistiria simplesmente em proteger os espaços particulares ameaçados pela globalização. A ativa seria mais audaciosa, e tentaria agir sobre o próprio processo de globalização.

Reformas políticas na presidência de Fernando Henrique Cardoso

FABIANO SANTOS

Como se comportará o sistema político no próximo governo? A adequada condução da administração depende da aprovação de pontos da chamada reforma política? Vejamos a experiência brasileira recente. O presidente Fernando Henrique Cardoso soube como nenhum outro governante brasileiro, com a exceção talvez de Juscelino Kubitschek, manejar o jogo político de forma a torná-lo minimamente eficiente. O nome do jogo sabemos qual é, o presidencialismo de coalizão, definido pela prática habitual de distribuição de postos no Executivo a membros dos grandes partidos representados no Congresso como meio de conquistar apoio majoritário no Legislativo. A grande vantagem de FHC, todavia, foi o fato de ter defendido um programa mínimo, para alguns não tão mínimo, de alterações no *status quo* legal do país, programa também apoiado pelos principais parceiros da coalizão. Privatização, abertura comercial, estabilidade da moeda foram políticas igualmente defendidas pelo PSDB, PFL, PTB, durante o primeiro mandato, e parcelas consideráveis do PMDB e do PPB. Assim sendo, a articulação e manutenção de uma coalizão mais ou menos formalizada dependem, no caso do sistema político brasileiro, da adequada definição de um programa mínimo de propostas de

alteração do *status quo* legal, com o qual concordam as forças majoritárias no Congresso.

Se o candidato do governo José Serra for o vitorioso, é provável que uma coalizão majoritária, nos moldes da recém desarticulada base de apoio a FHC, seja montada. Se algum dos três candidatos da oposição mais bem posicionados for o vitorioso, é provável que assistamos a um governo de minoria, com as políticas governamentais sendo aprovadas por coalizões *ad hoc*, de acordo com o ponto em pauta. Contudo, o maior ou menor grau de sucesso de um tal governo dependerá sempre da articulação de um programa claramente definido de políticas, possível de implementação e mantidas certas variáveis consideradas essenciais. De toda forma, parto do pressuposto de que nenhuma reforma política deva ser aprovada tendo em vista reduzir a competição partidária para facilitar a formação de maiorias. Defendo isto porque os efeitos de tal intervenção são incertos, sendo o exemplo da Venezuela bastante pedagógico nesse sentido. Entretanto, o ceticismo básico não deve nos paralisar em se tratando de aperfeiçoamento de nosso regime democrático. Nas linhas que seguem, analiso as mudanças do *status quo* legal no sistema político ocorridas durante o governo FHC e comento as reformas desejáveis em nosso sistema de representação.

Durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, duas modificações fundamentais ocorreram no que tange ao modo pelo qual a competição partidária é regulada: a emenda que permite a reeleição para cargos majoritários e a recente norma oriunda do Tribunal Superior Eleitoral determinando que alianças e coligações para cargos majoritários no nível estadual reproduzam alianças e coligações no nível federal. Isto é, partidos que concorram juntos para a presidência perdem a antes vigente liberdade de composição com os demais partidos tendo em vista a corrida para os governos estaduais. Defendo que essas duas importantes peças de reforma política não tocam nos aspectos essenciais que merecem tratamento em

nosso sistema político e que, portanto, no que concerne a este tema, a era FHC avançou muito pouco.

Digo muito pouco porque avanços relevantes vêm ocorrendo na esfera do Legislativo, muito embora motivados, não por iniciativa e coordenação advindas do Planalto, mas sim pelo espírito de renovação e reação dos membros daquele Poder da República (espero tornar claro este ponto ao longo do texto). Começamos pelas reformas que, segundo minha visão, produziram efeitos importantes sem, todavia, tratarem dos aspectos essenciais do sistema político.

1. Reeleição

Apenas uma interpretação muito ortodoxa da doutrina republicana condenaria o princípio da reeleição. O rodízio faz parte da essência da vida democrática, contudo, a possibilidade de os eleitores manifestarem apreço pela conduta de um governante ou partido na administração do país também não deixa de ser democrática. Ademais, a perspectiva de retorno ao poder serve, em determinadas circunstâncias, de incentivo à boa conduta do governante da vez. Claro está, portanto, que em tese nada podemos dizer de definitivo sobre a emenda constitucional que estabeleceu a possibilidade de reeleição de presidentes, governadores e prefeitos no Brasil. Pode-se, outrossim, questionar o processo e o modo pelo qual o princípio foi estabelecido: valeu para um presidente em meio de mandato, patrocinado e votado pela coligação que o apoiava, permitiu que o governante não precisasse se desincompatibilizar do cargo, isto é, que pudesse continuar governando mesmo sendo competidor. Por conseguinte, se do ângulo doutrinário é difícil firmar posição definitiva, dadas as razoáveis ponderações pró e contra, do ângulo da pedagogia política, questionamentos importantes podem ser feitos a essa reforma política em particu-

lar. Todo o processo de tramitação e aprovação da emenda demonstrou se tratar de modificação cujo objetivo claro seria o de beneficiar um conjunto de partidos e políticos que controlavam o governo e viam boas perspectivas de continuidade caso o presidente continuasse a liderar a coalizão. Pode-se argumentar, tendo isso em vista, que nenhuma reforma política é “boa” se seus resultados são explicitamente voltados para o benefício de grupos políticos específicos.

2. Homogeneidade das alianças e coligações

O caso do princípio da homogeneidade das alianças e coligações para cargos majoritários padece de defeitos doutrinários e pedagógicos.

Na vida política, a boa teoria diz que o fato precede a lei. No Brasil, o fato é a diversidade. Cada estado contém ritmo próprio de evolução de seu sistema político partidário. Obviamente, é positiva a noção de que devemos desenvolver um sistema partidário nacional. A questão crucial é: como chegar lá? Nesse sentido, a decisão do TSE repõe antiga mania nacional – mais especificamente, do início do século passado – de moldar o comportamento político através da legislação. Vários estudiosos demonstraram que a pretensão de adotar instituições liberais em país escassamente integrado resultava apenas numa espécie de adaptação da política de clãs – os chamados “clãs eleitorais”. A lição permanece: os atuais dirigentes partidários, de algum modo, deverão se adaptar à nova resolução, tendo em vista maximizar suas chances de conquistar cadeiras no Legislativo e postos no Executivo. As estratégias utilizadas para tal fim poderão gerar uma gama variada de efeitos, o mais improvável dos quais será o de nacionalizar a política nacional, já que isto depende muito mais do relacionamento que se estabelece entre eleitores e partidos do que de “boas” decisões legais.

Na vida política democrática, o respeito aos procedimentos é fundamental. Por melhor que seja a decisão, a legitimidade de uma medida é duramente atingida se existem sérias dúvidas quanto à autoridade de quem decide e ao *timing* da decisão. Neste momento, apenas repito o óbvio – não cabe à Justiça Eleitoral promover tamanha intervenção na vida dos partidos. Em qualquer democracia estável, as regras da competição eleitoral são definidas pelos competidores, aqueles que incorrem nos custos e almejam os benefícios da disputa pelo voto. O resultado da “consulta” ao TSE é, nesse sentido, verdadeira usurpação, pelo fato de um “não-competidor” alterar drasticamente o ambiente legal da competição. Ademais, não há como sustentar que uma mudança dessa envergadura possa ser tomada a sete meses do pleito.

Por último, um argumento substantivo. Devemos nos perguntar se a “reforma via consulta ao TSE” toca no problema fundamental de nosso sistema de representação, e a resposta, infelizmente, é não. A questão crucial de nosso sistema de representação não reside na eleição para o Executivo, mas sim nas eleições proporcionais para cadeiras legislativas. Trata-se da distorção entre votos e cadeiras obtidos pelos partidos – no atual sistema, partidos com apoio eleitoral semelhante obtêm número distinto de cadeiras. Neste particular, a reforma política obrigatória volta-se para a questão das coligações nas listas proporcionais e o modo de distribuir a quota partidária em seu interior. Além disso, não é certo que a decisão do TSE fornecerá consistência ao comportamento dos partidos. Certo, até agora, além do aumento exponencial da taxa de incerteza, existe apenas a forte influência de assuntos paroquiais na formação das alianças para o pleito presidencial. Nesse sentido, é bem provável que o efeito da medida seja exatamente o inverso do pretendido – ao invés de assistirmos à nacionalização dos partidos nos estados, acabarmos com a irreversível estadualização da política nacional.

3. Duas concepções distintas de democracia

Uma questão fundamental permanece: por que essas duas peças de reforma não tocam no essencial de nosso sistema político? O real problema de nossas instituições políticas é o de que nelas convivem duas concepções distintas de democracia, concepções antagônicas que acabam provocando uma espécie de tensão entre os diversos elementos que compõem a nossa *polis*.

3.1 Poder concentrado

De um lado, temos a concepção do poder concentrado, pela qual democracia significa apenas a participação eleitoral no momento da escolha dos governantes. Segundo esta abordagem, não é necessário, muito menos recomendável, que a população intervenha no processo de produção de políticas públicas. A tarefa dos eleitores é relativamente simples: basta decidir se desejam ou não que os partidos no poder permaneçam governando. Essa concepção, por conseguinte, pressupõe um tipo de organização política na qual o poder decisório encontra-se circunscrito à influência de poucos atores. A produção legal, elaboração orçamentária, resolução de conflitos são estruturados mediante mecanismos procedimentais que reduzem os pontos de veto entre a concepção da política pública, sua aprovação e posterior implementação. A natureza democrática do governo é garantida pelo respeito à vontade da maioria do eleitorado plasmado em apoio ao partido no poder.

3.2 Poder difuso

Uma outra concepção, que pode ser chamada de concepção do poder difuso, baseia-se no receio de concentrar o poder em mãos

de qualquer grupo de atores políticos. Defende um tipo de governo no qual as decisões, sempre que possível, resultem de um compromisso entre os diversos interesses envolvidos. Razoável grau de informação política é requerido para o entendimento de como decisões e políticas públicas são adotadas. O programa de governo realmente realizado resulta de uma série de barganhas políticas, envolvendo diferentes atores em momentos distintos do tempo. A *polis*, por decorrência, é estruturada em torno de arenas institucionais diversas, cada uma possuindo, em alguma medida, poder formal ou real para modificar ou vetar as propostas de legislação. A natureza democrática do governo é garantida pelo respeito às opiniões e interesses de indivíduos e grupos minoritários.

Do ponto de vista da face visível de nossas regras constitucionais, a concepção de democracia utilizada no Brasil é a de poder difuso. Chamo de face visível às regras constitucionais usualmente utilizadas pelo pensamento político para classificar regimes democráticos, tais como, sistema de governo, sistema eleitoral, regime cameral, organização territorial etc. Sabe-se que esses atributos aumentam ou diminuem o grau de dispersão do poder político dependendo do maior ou menor volume de freios e contrapesos institucionais existentes na *pólis*. Assim, por exemplo, um sistema político parlamentarista, unicameral, unitário e com sistema eleitoral majoritário em distritos uninominais possui menos freios e contrapesos do que um sistema presidencialista, bicameral, federativo com voto proporcional em distritos multinominais. Óbvio está que o Brasil se encaixa perfeitamente em um sistema de poder difuso, já que suas escolhas constitucionais foram exatamente a do presidencialismo, voto proporcional, federalismo e bicameralismo.

Contudo, argumento que essa face visível do sistema político não é suficiente para definir o grau de concentração ou difusão do poder político. Não é suficiente, ademais, para indicar a concepção de democracia adotada pela comunidade política nacional. Para tanto é necessário também investigar o modo pelo qual o processo decisório é efetivamente realizado.

4. Prerrogativas decisórias do Executivo

Não há dúvida de que o processo legislativo no Brasil é concentrado em mãos de poucos atores. Dois exemplos de prerrogativas decisórias do Executivo servem para ilustrar minha afirmação.

4.1 Medidas provisórias

Considere-se, em primeiro lugar, o caso das medidas provisórias. É razoável afirmar que tal instrumento descaracteriza a normalidade do processo legislativo. A possibilidade de indefinidas reedições fornece ao Executivo incrível vantagem estratégica no que concerne à formulação da agenda. Em condições normais, qualquer agente político que deseja formular uma política pública, incluindo aí o presidente, deve formar uma coalizão de apoio de tamanho igual ou maior do que o mínimo legalmente necessário para a aprovação de proposições legislativas. Isto é, quem patrocina a política deve também incorrer nos custos de formação de uma maioria suficiente para aprová-la. O instituto da medida provisória e a possibilidade de indefinidas reedições invertem os termos do jogo. O Executivo, ao editá-la, pode implementar uma política sem que para tanto seja necessário, *a priori*, organizar a coalizão de apoio. Com a reedição, é possível ao Executivo manter a política sem sanção de qualquer maioria legislativa. Ao contrário, se for o caso de a medida contrariar sua tendência majoritária, cabe aos integrantes do Poder Legislativo incorrerem no custo de organização da ação coletiva, desta vez para invalidar seus efeitos.

4.2 Urgência constitucional

Considere-se, em segundo lugar, o direito concedido ao presidente de requerer urgência para seus projetos, a chamada urgência

constitucional. Trata-se de instrumento que confere ao presidente recurso de enorme valor em se tratando da atividade parlamentar: tempo. Tramitação em regime de urgência significa que o pronunciamento da Câmara sobre determinada matéria deve ser feito em prazo estipulado legalmente. Isto é, independentemente da complexidade do assunto e do número de interesses envolvidos, o projeto chegará ao plenário, tenha ou não a comissão pertinente emitido parecer. Além disso, é evidente que quanto maior o tempo destinado em plenário para matérias enviadas por iniciativa presidencial, fato imposto pela prerrogativa da urgência, menor o tempo livre para considerar matérias originadas na própria Câmara.

No Brasil, em suma, o processo legislativo funciona em favor da concentração do poder, entretanto, as escolhas constitucionais exercem forte pressão sobre o arranjo decisório. É a isto que chamo de tensão fundamental das instituições políticas brasileiras. Felizmente, ao que tudo indica, a comunidade política tem optado pela tentativa de equilibrar esses elementos, ou seja, por uma *pólis* com menos freios e contrapesos e um processo legislativo menos concentrado que permita a incorporação dos legisladores tomados individualmente ao processo decisório. Mas é preciso enfatizar que esse equilíbrio tem sido buscado espontaneamente, sem qualquer coordenação centralizada dotada de propósitos benévolos.

5. Reformas e iniciativas descentralizadas

5.1 Agenda para a reforma política

Da perspectiva de quem torce pelas instituições democráticas, duas boas notícias surgiram no cenário político brasileiro recente. A primeira foi a de que PT e PFL deram início a negociações em torno de uma agenda consensual para a reforma

política. As lideranças de tais partidos demonstraram maturidade no momento em que sentaram para conversar e definir pontos de concordância sobre o que mudar e manter das atuais regras de competição eleitoral no país. Em boa hora os partidos perceberam que a reforma do sistema eleitoral não deve ser objeto de disputa entre os mesmos pois, definitivamente, não se trata de política pública capaz de render votos a seus proponentes. O escopo de tal reforma é a redefinição da estrutura de competição entre as agremiações. Portanto, não só PT e PFL, mas também PMDB, PSDB e demais partidos, grandes, pequenos, de direita e de esquerda deveriam se agregar ao esforço de buscar fórmulas para aperfeiçoar o modo pelo qual elegemos nossos representantes.

A negociação dos partidos em torno da reforma política não foi louvável apenas pelo espírito de entendimento. Há de se atentar também para a estratégia adotada com vistas a avançar nas negociações. Os proponentes da reforma parecem ter finalmente aprendido que qualquer mudança institucional deve ser marcada pela prudência. Os efeitos de alterações radicais no regime de representação sobre a dinâmica do sistema partidário são por demais incertos, podendo acabar a léguas de distância daquilo que foi inicialmente pretendido. Assim, a opção por mudanças incrementais, que visem sobretudo a aperfeiçoar o sistema existente, é a escolha inteligente em matéria de engenharia institucional, ontem como hoje. Além disso, é fundamental manter os alicerces sobre os quais está ancorada nossa vida política: presidencialismo com voto proporcional. Tal sistema é radicalmente democrático na medida em que confere ao eleitor amplas possibilidades de influenciar a formação do governo. O presidencialismo permite-lhe escolher diretamente o chefe do Executivo, ao passo que o regime proporcional maximiza suas chances de obter representação ao viabilizar o acesso de forças minoritárias ao Legislativo. O ponto importante neste momento é que tanto PT

quanto o PFL conversaram a partir do pressuposto de que tais alicerces devem ser preservados.

Todavia, nem tudo são flores em nosso mundo da representação. Importa assinalar a presença de duas fontes de distorções do sistema eleitoral brasileiro e que constavam da agenda consensual de reforma negociada pelo PT e o PFL: a falta de punição para os representantes que mudam de partido durante o exercício de seu mandato, a chamada inexistência da fidelidade partidária; e a permissão para a formação de alianças e coligações para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores. Ora, a representação proporcional de lista que nós adotamos pressupõe a existência de um sistema de partidos. O eleitor escolhe representantes que fazem parte de uma lista partidária em que o voto dado a um candidato pode contribuir para a eleição de um colega da mesma lista. Em tal contexto, o eleitor manifesta sua preferência não apenas em relação aos candidatos, mas também em relação aos partidos que disputam o voto popular. A infidelidade partidária é grave porque, para a eleição de um deputado, contribuíram os votos dados pelos eleitores de candidatos da lista original pela qual aquele se elegeu. Por conseguinte, o deputado não é o único dono de seu mandato, pois os votos dados ao partido pelo qual concorreu possibilitaram a conquista da cadeira. Quanto às alianças e coligações, ocorre o problema da transferência de votos dados a um partido para candidatos que concorrem por outra agremiação. Se a representação proporcional visa a dar poder político àquelas correntes de opinião que possuem relevante peso na sociedade, as coligações traem o espírito do sistema na medida em que possibilitam a aquisição de cadeiras por partidos que não possuem real peso junto à opinião pública.

É legítima a preocupação de partidos tais como o PSB e o PC do B com uma reforma dessa natureza, posto que a proibição de alianças e coligações para pleitos proporcionais pode significar a exclusão de seus quadros do parlamento nacional. A

luta contra essa possibilidade pode seguir duas vias distintas: simplesmente se opor à reforma, quaisquer que sejam seus objetivos, ou se engajar nas negociações em busca de fórmulas de compensação que maximizem a proporcionalidade do sistema. Se a primeira alternativa for a adotada pelos pequenos partidos históricos, então os pequenos partidos estariam se alienando do processo decisório em torno da reforma política. Se, ao invés, prevalecer a segunda alternativa, então permito-me tecer os seguintes comentários. De acordo com a legislação eleitoral em vigor, o quociente eleitoral funciona como cláusula de exclusão, isto é, os partidos que não atingem votação igual ou superior à divisão dos votos válidos pelo número de cadeiras a preencher não podem eleger nenhum representante. Conseqüentemente, um primeiro modo de compensar os pequenos partidos seria o de manter sua participação na distribuição de cadeiras independentemente de seu apoio eleitoral ter alcançado ou não o quociente. Ademais, o sistema de distribuição de sobras pelas maiores médias, a chamada fórmula D'Hondt, cuja mecânica não cabe expor neste momento, é, dentre as fórmulas proporcionais, reconhecidamente uma das mais desproporcionais em funcionamento no mundo. Dessa forma, um segundo modo de compensação consistiria na adoção de fórmulas com divisores mais proporcionais (um bom exemplo é a fórmula Sainte Laigue, utilizada em países como Noruega, Suécia e Nova Zelândia). Portanto, é perfeitamente possível proibir a formação de alianças e coligações para a disputa proporcional e ao mesmo tempo preservar o poder político dos partidos históricos. Basta vontade de negociar e um mínimo de engenharia institucional.

Em suma, se o esforço do PT e do PFL lograr continuidade na próxima legislatura, a democracia brasileira tem muito a ganhar. A opção pelo aperfeiçoamento do sistema existente, pelo fato de evitar a proposição de mudanças altamente controversas, como o sistema distrital misto, ou de inspiração pouco

democrática, como o voto facultativo e cláusulas de barreira, deve receber total apoio não só dos partidos, mas também das forças sociais e econômicas que desejam e precisam de um sistema partidário representativo e consistente.

5.2 O peso da agenda presidencial

A segunda boa notícia refere-se ao esforço de que a nova Presidência da Mesa da Câmara dos Deputados tem feito no sentido de diminuir o peso da agenda presidencial sobre o conteúdo e ritmo de tramitação das matérias que compõem a agenda do Legislativo. Uma primeira providência nesse sentido foi a emenda constitucional que confere nova regulamentação ao instituto da medida provisória, impedindo que sejam reeditadas indefinidamente, ao mesmo tempo forçando o pronunciamento do plenário sobre as que foram enviadas pelo Executivo. Um efeito claro da medida, já observado, é o de diminuir o ímpeto do presidente de governar por decreto. Uma segunda providência procedimental diz respeito à criação de uma Comissão Participativa que teria a incumbência de receber projetos formulados por entidades representativas da sociedade e fornecer-lhe a devida tramitação. Se eficaz, tal comissão fornecerá visibilidade aos projetos que pela Câmara tramitam, visibilidade que pode significar importante estímulo a deputados e senadores para que invistam mais seu tempo com projetos e emendas do próprio Legislativo, e diminuam a proporção das energias parlamentares dedicadas à agenda do Executivo.

Em suma, o que temos ao longo desses oito anos de presidência FHC são dois conjuntos distintos de reformas políticas: o conjunto das reformas programadas, composto pela emenda da reeleição, advinda do próprio governo, pela homogeneidade das alianças em pleitos para cargos do Executivo, de origem no TSE; e o conjunto das reformas espontâneas, composto por

uma série de iniciativas descentralizadas, ora dos partidos, ora do Legislativo, e cujo resultado deve ser o de conferir maior equilíbrio às instituições políticas brasileiras, seja pela via da maior correspondência entre votos e cadeiras na Câmara, seja pela diminuição do peso do Executivo na formulação da agenda decisória do Legislativo.

Não há dúvida de que, tanto pela inspiração democrática de seu teor, quanto pela capacidade de atacar problemas cruciais de nosso sistema de representação e processo decisório, está na hora de apoiarmos as iniciativas inspiradas pelo segundo conjunto de reformas.

Resumo

O presidente Fernando Henrique Cardoso soube manejar o jogo político, através do presidencialismo de coalizão, definido pela prática habitual de distribuição de postos no Executivo a membros dos grandes partidos representados no Congresso como meio de conquistar apoio majoritário no Legislativo. No artigo, são analisadas as mudanças do status quo legal no sistema político ocorridas durante o governo FHC e comentadas as reformas desejáveis em nosso sistema de representação.

Questiona-se o processo e o modo pelo qual a emenda constitucional que estabeleceu a possibilidade de reeleição de presidentes, governadores e prefeitos no Brasil foi estabelecida. Também é criticada a decisão do TSE a favor do princípio da homogeneidade das alianças e coligações para cargos majoritários.

Por outro lado, destaca-se o conjunto das reformas espontâneas, composto por uma série de iniciativas descentralizadas, ora dos partidos, ora do Legislativo, e cujo resultado deve ser o de conferir maior equilíbrio às instituições políticas brasileiras, seja pela via da maior correspondência entre votos e cadeiras na Câmara, seja pela diminuição do peso do Executivo na formulação da agenda decisória do Legislativo.

MERCOSUL e/ou ALCA: perspectivas para a indústria brasileira

STEFAN BOGDAN SALEJ

A inserção internacional do Brasil não é nova, ao contrário do que muitos pensam e querem imputar ao país. O Brasil desde seu descobrimento por um dos atuais membros da União Européia, Portugal, foi um exportador. De pedras preciosas, de madeiras e de ouro. Posteriormente de café, borracha, algodão e algumas iguarias, mais produtos primários e sempre muitos produtos agrícolas. E hoje exporta aproximadamente 70% de produtos manufaturados e semimanufaturados e 30% de produtos agrícolas. Portanto, sempre se relacionou com o mundo, seja como fornecedor seja como importador. Ou como tomador de empréstimos ou receptor de capital internacional. No seu livro *South America, social, political and industrial*, publicado em 1903 em Nova Iorque, o autor Frank G. Carpenter trata do enorme potencial de desenvolvimento do Brasil. E diz quanto ao seu relacionamento com os Estados Unidos:

“The country seems to me to be in infancy of its development. It will support some day hundred people, where it now supports one; it will be one of the richest countries in the world and it will pay to Uncle Sam to cultivate it and to insist that he get rights in it as one of the great world-traders”.

E continua na página 600 do seu livro: *“Today the Germans, on the other hand, are the best traders in South America”*.

Portanto, se há cem anos o Brasil fazia parte dessa perspectiva e de um mundo então globalizado de negócios, não há nenhuma razão de não continuar a fazer parte desse mundo hoje e estar envolvido profundamente em acordos comerciais regionais e globais. A América Latina tenta a integração comercial e econômica há muito tempo. A ALADI, Associação Latino-Americana de Desenvolvimento, é um esforço que, através de acordos bilaterais e de políticas tarifárias, trouxe muitos benefícios à produção local. O MERCOSUL não deixa de ser uma resposta à iniciativa do Pacto Andino e à Iniciativa do Caribe. O NAFTA é uma realidade do continente americano, mas com um pé firme na parte latino-americana. E a participação da América Latina nas negociações multilaterais foi sempre exemplar, sendo a hospedeira e participante dos encontros (veja Rodada Uruguai na GATT).

A iniciativa do MERCOSUL é louvável e trouxe um novo ritmo de desenvolvimento à região. Primeiro consolidou a democracia, um bem às vezes raro na nossa região. Depois criou oportunidades de melhor aproveitamento de recursos naturais, em especial energéticos. Tirou do papel o gasoduto Brasil-Bolívia, teceu a malha energética entre Brasil-Paraguai e Argentina, e permitiu que o gás da Argentina chegasse ao Brasil. Todos os países ficaram mais ricos. Para onde a Bolívia venderia seu gás senão para os países do MERCOSUL? Ou o Paraguai, a sua energia elétrica? As populações desses países ficaram em melhores condições de empregabilidade e renda. O crescimento do comércio intra MERCOSUL, que cresceu de 5.1 bilhões de dólares em 1991 para aproximadamente 18 bilhões de dólares em 2001, é um dos aspectos importantes dessa união aduaneira. E isso representa aproximadamente 20% do comércio exterior desses países. Outro aspecto, num mercado de 216 milhões de habitantes e de 907 bilhões de dólares

do Produto Interno Bruto, é a escala de produção e de produtividade que as empresas ganham. As empresas se tornam mais competitivas, porque se ampliou o seu mercado.

Quando o chanceler brasileiro, professor Celso Lafer, diz que a prioridade da política comercial brasileira é o MERCOSUL, baseia-se na experiência positiva, que a diplomacia brasileira com competência ofereceu como a alternativa aos agentes econômicos na sua expansão de negócios. Solidificando-se a posição de MERCOSUL, há em curso negociações multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (Rodada Doha), ALCA e acordo MERCOSUL-União Européia. Nenhuma negociação exclui outra, e nenhuma negociação só depende de outra negociação. Nenhuma negociação é menos prioritária ou mais urgente do que a outra. Elas não só se processam quase que simultaneamente, como se entrelaçam nos seus interesses políticos e econômicos. Portanto, o Brasil está jogando uma partida de xadrez simultânea com vários jogadores, grãos mestres internacionais, com cuidado para que os interesses nacionais de uns não sejam o prejuízo dos outros.

Antes de examinarmos melhor as negociações em curso, olharemos mais detalhadamente para a situação macro e microeconômica da região e, em especial, do Brasil. No campo macroeconômico e político, é fundamental aceitar a proposta de redemocratização do continente, com baixos índices de inflação, mas também com baixos índices de crescimento. A América Latina ainda não atingiu como um todo um ciclo virtuoso de desenvolvimento, apesar de os chamados fundamentos macroeconômicos terem sido cumpridos na maioria dos países.

Os processos de privatizações e de redesenho do papel do Estado trouxeram novas oportunidades de investimentos externos, ao mesmo tempo em que proporcionaram um nível de crescimento um pouco mais aceitável, mas mesmo assim longe de desejável ou necessário para que haja menos diferenças sociais nos países do continente. De fato, o continente latino-ameri-

cano é essencialmente hoje um continente com indicadores sociais baixos, com uma distribuição de renda muito desigual (o que é muito característico, por exemplo, no Brasil), com níveis ainda altos de desemprego e com uma grande necessidade de investir, principalmente em educação.

Assim como há muita diferença dentro dos próprios países, há enorme diferença entre os países. Não se podem negar as enormes diferenças que existem entre os Estados Unidos e o Canadá de um lado e todos os demais países latino-americanos. Não são apenas tamanhos diferentes. São culturas ocidentais diferentes e estruturas industriais diferentes. Não há um indicador econômico ou social comparável entre esses países. Portanto, a realidade de se procurar formar um bloco comercial como a ALCA é que nunca se tentou fazer uma união dos tão desiguais. Não há nenhum outro acordo regional com tanta diversidade e diferenças como o que se procura fazer com o acordo da ALCA.

Será que esse acordo, porém, que marcha rapidamente por vias diplomáticas, já não está caminhando bem por vias econômicas? Os Estados Unidos vendem hoje para o continente o mesmo valor que vendem para a Europa, ou seja, aproximadamente 100 bilhões de dólares. Eles lograram esse tento em relativamente pouco espaço de tempo, e o México, por exemplo, é hoje o segundo parceiro comercial norte americano no mundo. O NAFTA, um acordo de três grandes menos o Brasil, mudou totalmente a estrutura comercial e econômica da América do Norte. E com essa experiência os Estados Unidos escolheram o comércio internacional como a sua prioridade número dois, depois da segurança.

O fato é que o comércio entre Estados Unidos e América Latina é, com alguns problemas conjunturais, um comércio lucrativo para as empresas norte-americanas. Elas têm tradição de obterem não só lucros mais altos nessa região, como também retornos melhores, sem falar na predominância na área de

serviços e produtos de alta tecnologia. Esse é um continente onde as empresas americanas não são recém chegadas em consequência de privatizações, mas onde estão pelo menos desde o início do século numa estratégia de liderança de mercado em disputa com os europeus.

Senão, vejamos como, por exemplo, é a participação do capital estrangeiro e das empresas nacionais no Brasil e, especificamente, na indústria brasileira.

O estoque de investimentos estrangeiros em 2002 no Brasil era de 106 bilhões de dólares, dos quais os Estados Unidos possuíam 26 bilhões de dólares e os investidores dos países que formam a União Européia 56 bilhões de dólares. Sendo que, desses países, a Espanha é o segundo maior investidor individual após os Estados Unidos. A Alemanha, segundo dados da Câmara Alemã de Indústria e Comércio, possui um estoque de 19 bilhões de dólares de investimentos no Brasil, gerando 250 mil empregos em 1200 empresas. A fundamental diferença entre as empresas alemãs no Brasil e as de alguns outros países, está no seu perfil. Os investimentos alemães são essencialmente produtivos, de longa data existentes no Brasil, e sofrem também com a concorrência externa. Os investidores alemães não aproveitaram a onda de privatizações para ampliarem a sua presença no Brasil, e, certamente com o perfil existente, têm posições sobre a integração, sob a égide da ALCA, bem diferentes do que têm, por exemplo, os investidores recém-chegados e oriundos essencialmente da onda das privatizações.

Segundo os dados do Balanço Anual da Gazeta Mercantil, as empresas estrangeiras no Brasil representavam 34% do total de faturamento das empresas industriais e de serviços ou comerciais. Isto num universo de 7537 empresas. Mas se esse universo é reduzido para cem maiores empresas, que representam 80% de faturamento, as empresas de origem estrangeira representam 42% do total.

Nos setores bancários e de serviços financeiros, as empresas, ou seja, os bancos estrangeiros, representam 23% do total de ativos. Há alguns números que dizem que representam 30%. Mas a lucratividade dos bancos brasileiros foi, no ano 2001, de apenas 11.60% sobre o patrimônio e o dos seus concorrentes estrangeiros foi de 24.80%. E para melhor ilustração, os juros médios no ano de 2000 no Brasil foram de 18,75%. Comparando a produtividade do setor de serviços financeiros de varejo dos Estados Unidos com a do Brasil, a empresa de consultoria McKinsey chegou à conclusão de que os brasileiros atingem, apesar do altíssimo grau de uso de tecnologia de informação, tão somente 30% de produtividade norte-americana.

Nas análises mais detalhadas da presença de empresas estrangeiras no Brasil, verifica-se, por exemplo, que os investidores espanhóis são de longe os únicos que estão em todos os 27 estados brasileiros. Ou seja, que além de dominarem o *back bone* da economia mais forte da América Latina, que é São Paulo (telecomunicações e bancos), não se intimidaram e disseminaram as empresas pelo país como um todo.

Nas exportações brasileiras, as empresas estrangeiras já tiveram historicamente uma participação maior. No ano de 1997, participaram com 53.2% e, em 2000, com 47.6%. Mas nas importações tiveram um percentual maior: em 1997, de 63.1% e, em 2000, de 65%.

Não devemos ignorar que, no conjunto da atuação industrial e mercadológica, há empresas européias que são fortes somente em alguns mercados. Ou seja, o nível de globalização ou mundialização não atingiu todas as empresas de todos os países de forma igual. O óbvio se transforma em realidade comercial quando podemos dizer que, entre os cinco maiores fabricantes de automóveis mundiais presentes no Brasil, alguns não têm nenhuma atuação no mercado norte-americano. Exemplo disso são os franceses e italianos. A questão seguinte é: quantas empresas espanholas e portuguesas, que enfrentam bem a

concorrência européia, estão aptas a concorrer com as empresas americanas, que elas não enfrentam hoje em seus próprios países? Mas também vale indagar: quantas empresas americanas estão dispostas a investir para concorrer com empresas européias? No final, o consumidor latino-americano e sobretudo o brasileiro quer, como consequência da abertura comercial, produtos de melhor qualidade à sua disposição. Ele não aceita mais receber produtos obsoletos dos países desenvolvidos.

Para que as indústrias possam atender a essa exigência, precisam de condições para produzir. A condição básica para o aumento de produtividade é a escala de produção. Acordos comerciais regionais oferecem essa escala. A ALCA se torna um mercado de 800 milhões de pessoas e de 13 trilhões de dólares de Produto Interno Bruto. A produtividade, em países desenvolvidos, cresceu na última década 1.7% e, na América Latina, tão somente 0.7%. A produtividade média da indústria argentina antes da crise de 2002 era de 29% da produtividade americana. Não há setor onde ela não possa crescer. No Brasil, o setor siderúrgico atinge quase a produtividade norte-americana, mas o setor de construção civil continua, apesar de ser grande empregador, bem abaixo dos níveis norte-americanos.

Há muita preocupação nos países latino-americanos com as reformas macroeconômicas. Com estabilidade e inflação. São corretas essas preocupações e devem ser mantidas políticas que permitam que a base econômica seja sólida. Mas há um espaço aberto para melhoria das políticas microeconômicas. A luta a favor da produtividade, não apenas do setor industrial, ou de serviços, é fundamental. Produtividade deve ser a palavra-chave para que as empresas possam ser competitivas. Essa produtividade deve também atingir o setor público e, em especial, o de infra-estrutura. O chamado “custo Brasil”, custo de fatores fora da empresa, que onera sobremaneira as operações das empresas, está diminuindo devagar demais para um mundo que exige competitividade a cada segundo. As reformas fiscais e tributárias são ne-

cessárias. Não se pode pensar em uma economia competitiva sem reforma fiscal e sem reforma de legislação trabalhista. As reformas feitas até agora representam passos importantes, mas não suficientes para gerar novos empregos.

A tudo isso se devem somar a reforma de previdência social, a melhoria da educação e da infra-estrutura. Os investimentos no Brasil, para atingirem 50% da produtividade da economia americana, seriam de mais de 500 bilhões de dólares nos próximos cinco anos. E de nada vai adiantar investir esse dinheiro se não forem implementadas as reformas mencionadas e indicadas no plano microeconômico.

Portanto, as negociações, sejam com países integrantes da ALCA, sejam com os países da União Européia, só poderão ser bem sucedidas se houver um projeto nacional de integração comercial. A diplomacia brasileira, desde a primeira reunião da ALCA em Denver, Estados Unidos, soube ativar outros atores sociais nas discussões sobre o assunto. A reunião de Belo Horizonte dos Ministros do Comércio dos países da ALCA teve nesse processo de democratização seu ponto alto, com a presença de representantes dos trabalhadores na delegação brasileira e a formação da Coalizão empresarial. Essa união dos empresários permite, inclusive através de estudos técnicos adequados, uma participação permanente e cooperativa nas negociações da ALCA. Neste item é importante salientar que há um movimento nacional sobre o assunto ALCA no Brasil. O Itamaraty, como chamamos nosso Ministério de Relações Exteriores, saiu em campo e está explicando para e discutindo com a sociedade civil todo o processo. Criou-se não só um foro adequado para essa discussão, chamado SENALCA, como também, na Câmara dos Deputados, formou-se uma comissão especial para assuntos da ALCA e promoveu-se recentemente um seminário internacional sobre o assunto. Aliás, a comissão referente à ALCA tem a sua origem na comissão especial para o MERCOSUL.

As vertentes de negociação interna, se podemos dizer assim, passam não só por um projeto nacional de integração regional tipo ALCA, mas também pelos interesses das empresas investidoras, sejam elas nacionais ou estrangeiras. Essas empresas seguramente representam também os interesses dos seus respectivos países. Não se pode pensar em uma integração do modelo ALCA sem levar em consideração os interesses dos países europeus que investiram 56 bilhões de dólares no Brasil. Deve também estar claro que os interesses de 170 milhões dos brasileiros prevalecem sobre os interesses tão somente econômicos. Ou seja, como vamos unir os interesses nacionais com os interesses empresariais? Como vamos promover uma integração que não nos garanta aumentar os empregos? E não só isso como a continuada empregabilidade de pessoas?

Os desafios são enormes. O MERCOSUL foi o primeiro estágio e a primeira escola de integração. As negociações com União Européia, que estão andando a contento e rápido, constituem o caminho natural para nos tornarmos mais integrados a um mundo competitivo. E, na ALCA, teremos o primeiro teste em 15 de janeiro de 2003, quando cada país terá que apresentar sua lista de liberalização comercial de produtos industriais, agrícolas, de serviços, investimentos e compras governamentais. As prioridades de discussão do setor industrial brasileiro na ALCA são medidas *antidumping*, barreiras agrícolas e acesso aos mercados para produtos industriais.

No caso agrícola, o Brasil é competitivo e produtivo. O recente Farm Bill dos Estados Unidos subsidia com 275 mil dólares cada fazendeiro nos Estados Unidos e destina 73 bilhões de dólares a mais para o setor agrícola do que no passado. As medidas contra os produtores de aço do Brasil mostram outra faceta da integração. Não há dúvida alguma de que o processo da ALCA terá que criar oportunidades de crescimento para todos os países e para todos os cidadãos.

Portanto, as medidas protecionistas devem sempre estar dentro desse princípio, ou seja, o princípio da proteção temporária para se ganhar competitividade. Se a política, porém, for abrir mercados de outros e fechar o nosso, o acordo será difícil, se não impossível. As exportações agrícolas da Argentina representam 52% do total de exportações do país, da Bolívia 33%, do Chile 19%, da Colômbia 37%, do Uruguai 55%, do Equador 67%, do México 10%, do Haiti 30%, da Republica Dominicana 45%, de Honduras 77% e da Guatemala 64%, de acordo com os dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A construção de uma aliança regional, seja o MERCOSUL, seja a ALCA, pressupõe uma reorganização do estado econômico e também de suas vertentes microeconômicas.

Para começar, requer uma postura diferente política e econômica do maior parceiro no continente que são os Estados Unidos, e aí está o caso da negociação da Trade Promotion Authority, que não sai do papel, como dos demais parceiros. As diferenças e desigualdades não poderão continuar num processo de integração regional como ALCA. Até as atitudes políticas e a concepção de administração do Estado mudarem, o próprio conceito de democracia será reforçado e cristalizado. Temas de segurança estarão ao lado de temas como corrupção e lavagem de dinheiro. Os Estados Unidos e os paraísos fiscais são grandes receptores de recursos dos latino-americanos. Também os europeus recebem esses recursos. No caso argentino, recentemente têm surgido informações de que há cem bilhões de dólares depositados no exterior. E os emigrantes latinos mandam anualmente para suas casas, dos Estados Unidos, 18 bilhões de dólares.

Mas é no campo microeconômico que, volto a insistir, as reformas e negociações serão mais rápidas e mais difíceis. Primeiro, especificamente no Brasil, não há distinção constitucional entre empresas de diferente origem de capital.

Portanto, todas as empresas instaladas no Brasil têm direito de participar e obrigação constitucional de defender os interesses brasileiros. As empresas terão que se entender no meio de suas instituições empresariais e formar bem suas propostas de negociações. A divergência tem que ser unânime, a convergência pode ser divergente. O que vale para as negociações gerais da ALCA, *single undertaking*, deve valer para as posições empresariais perante os negociadores governamentais: nada está decidido enquanto tudo não estiver decidido.

Os setores empresariais que acreditam que haverá convergência regional terão que se organizar e também fazer sua própria agenda de ampliação de mercados. Os diplomatas e governos fazem sua parte, mas é o setor industrial diversificado em capital, em interesses e nos objetivos, que deve acreditar em integração regional. Ela não pode ser, entretanto, uma integração através da qual vamos comprar geladeiras e automóveis e seremos impedidos de vender nossos produtos siderúrgicos ou até nossas geladeiras.

A ALCA como o MERCOSUL são desafios em que temos que transformar as diversidades em oportunidades. São processos inexoráveis da história do nosso continente e dos nossos países. Devem, porém, ser enfrentados, em especial a ALCA, dentro do conceito apresentado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, construtor do MERCOSUL, no Quebec, por ocasião da reunião dos presidentes americanos:

“Nosso objetivo deve ser o de uma Comunidade das Américas. E comunidade pressupõe consciência de um destino comum e, portanto, eliminação das assimetrias e garantia de oportunidade para todos”.

O papel dos empresários não é só participar das negociações comerciais, mas é o de construir essa sociedade, essa Comunidade das Américas. É um desafio, mas o jogo tem que ser ganha-ganha.

Referências Bibliográficas

- ALCA impede consenso. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 maio 2002.
- GLOBALIZAÇÃO na América Latina: integração solidária. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FUNAG. Rio de Janeiro: FUNAG, 1996.
- BALANÇO Anual 2000. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, jul. 2001.
- CÂMARA BRASIL ALEMANHA. Relatório anual 2001/02, São Paulo, 2001/02.
- CARPENTER, Frank C. *South America, social, industrial, and political*. Akron, Ohio, New York, Chicago: The Saalfield Publishing Company, 1903.
- CASTRO, Antonio Barros de, et al. *O futuro da indústria no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.
- CNI. *A indústria e o Brasil, uma agenda para o crescimento*. Brasília: CNI, 2002.
- COMUNICADO conjunto dos países do MERCOSUL, Chile e Bolívia, 18 fev. 2002.
- DECLARATION and Plan of Action – Third Summit of Americas. Quebec, Canadá, 20/22 abr. 2001.
- DIAS LEITE et al. Proposta de estratégia nacional de desenvolvimento, out. 2000. (documento interno)
- DINIZ, Clelio Campolina. *A nova configuração urbano-industrial no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG / Cedeplar, 1999.
- DISCURSO do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas, Quebec, Canadá, 20 abr. 2001.
- ELSTROD, H. P. et al. *Micro lessons for Argentina*. vol.2. Mc Kinsey Quarterly, 2002.
- GORDON, Lincoln. *Brazil's second chance, en route toward the first world*. Washington: A Century Foundation Book / Brookings Institution Press, 2001.
- IEDI. *Comércio exterior nos anos 90 as mudanças após a desvalorização cambial de 1999*. Documento interno, São Paulo, 2001.

- IEDI. *Indústria e desenvolvimento*, nov. 2000.
- LAFER, Celso. O MERCOSUL entre a ALCA e a União Européia. São Paulo, 8 jun. 2001. (Palestra ministrada na Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha).
- LAVAGNA, Roberto. Os desafios de MERCOSUL. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, abr. 2002. Disponível em: [http://www.globalizacion.org/integracion/Lavagna Desafios Mercosur.htm](http://www.globalizacion.org/integracion/Lavagna%20Desafios%20Mercosur.htm)
- LEITÃO, Miriam. *Produtividade no Brasil: a chave do desenvolvimento acelerado*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000. (Adaptação do estudo produzido por McKinsey Global Institute).
- OCDE. *Étude économique de Brésil*. Paris, 2001.
- OCDE. *The relationship between regional trade agreements and the multilateral trading issues*. Paris: OCDE, 24 jan. 2002.
- REICH, Otto. *Remarks delivered at the Hemispheric Congress*. Miami, 28 abr. 2002.
- SEIXAS CORREIA, Luiz Filipe de. *Visão estratégica brasileira do processo de integração*, 2000. (versão em português do texto publicado no livro: CAMPBELL, Jorge (Comp.). *MERCOSUR entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires: Centro de Economía Internacional e Nuevohacer, 1999). Disponível em: <http://www.mre.gov.br/sei/sg-merco.htm>
- SEMINÁRIO ALCA PÓS QUEBEC. Belo Horizonte, maio 2001.
- SEMINÁRIO BRASIL E ALCA. Câmara dos deputados. Brasília, out. 2001.
- SOLINGEN, Etel. *Regional orders at century's down*. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- WASHINGTON POST EDITORIAL. Trade promotion authority. In: *International Herald Tribune*, 11 abr. 2002.

Resumo

O artigo faz uma análise das relações comerciais que já foram estabelecidas entre os países da América do Sul e as possibilidades de novas alianças entre esses países e os demais países americanos.

A iniciativa do MERCOSUL é louvável: consolidou a democracia, criou oportunidades de melhor aproveitamento de recursos naturais, em especial energéticos, tirou do papel o gasoduto Brasil-Bolívia, teceu a malha energética entre Brasil-Paraguai e Argentina, e permitiu que o gás da Argentina chegasse ao Brasil. Todos os países ficaram mais ricos.

Quanto à ALCA, defende-se que o seu processo terá que criar oportunidades de crescimento para todos os países e para todos os cidadãos, além de requerer uma postura diferente política e econômica do maior parceiro no continente que são os Estados Unidos. E, no campo microeconômico, todas as empresas instaladas no Brasil têm direito de participar e obrigação constitucional de defender os interesses brasileiros. As empresas terão que se entender no meio de suas instituições empresariais e formar bem suas propostas de negociações.

O Brasil como ‘global player’

MÁRIO MARCONINI

1. A ‘agenda negativa’ e a estatura ‘natural’ do Brasil

O fim da era bipolar engendrou uma reformulação dramática do sistema internacional, no sentido de que as doutrinas adversárias do capitalismo liberal foram suplantadas no confronto Leste-Oeste. Essa reformulação política foi acompanhada de mudanças igualmente expressivas no plano econômico, que iriam caracterizar o novo padrão de inserção competitiva a ser seguido pelo Brasil e demais potências emergentes no desenrolar da década de 1990.

O Brasil enfrentou grandes dificuldades para integrar-se aos eixos dinâmicos da economia internacional no período imediatamente pós-1989, devido a um conjunto de fatores:

- o mais significativo dentre eles, no plano externo, consiste no fato de o país ter sido um *late comer*, ou seja, de ter realizado seu processo de abertura econômica e liberalização comercial *após* o advento da nova ordem política internacional. Países como a China, as economias médias da União Européia e os chamados NIC asiáticos iniciaram o processo de abertura já no início dos anos 80, posicionando-se na dianteira como pólos

- de atração de investimentos, capitais e novas tecnologias. Além de terem recebido investimentos que poderiam ter sido destinados ao Brasil na chamada ‘década perdida’, esses países sofisticaram sua pauta de exportações e tornaram-se mais competitivos junto a mercados disputados pelo Brasil;
- no plano interno, um fator negativo determinante foi a moratória decretada pelo governo Sarney em 1987, renovada em 1989, que desde então afetou os *ratings* do país, com rebaixamentos sucessivos na classificação dos créditos brasileiros no exterior. A moratória foi decretada num contexto de queda acentuada das exportações, esgotamento das reservas cambiais e crise da dívida externa, que alcançou um ponto insustentável, tendo sido talvez a mais grave da história econômica do Brasil;
 - muito embora o governo Collor tenha buscado, ao menos intencionalmente, adequar a economia brasileira aos eixos dinâmicos da economia mundial, através da instituição de novas políticas industrial e de comércio exterior, o mérito potencial dessa iniciativa foi apagado pelo confisco dos créditos em poupança e depósitos à vista e pela onda de corrupção nos escalões superiores do governo que levou ao *impeachment* do presidente em 1992;
 - ainda no plano interno, mencione-se o desequilíbrio crônico das contas públicas ao longo dos anos 80 e início dos 90, que acompanhou a inflação galopante e persistente; esta, por sua vez, inviabilizou a capacidade do governo de executar políticas públicas em seus diversos níveis e em diversas áreas. Outras constantes ao longo desse período foram a baixa eficiência do setor público, os déficits crônicos no sistema previdenciário oficial, uma estrutura produtiva deficiente, patrimonialista e fortemente estatizada, e um sistema político clientelista e dominado por oligarquias regionais.

Tal era o quadro político e econômico do Brasil dos anos 80 que fez com que o país perdesse o passo das transformações da economia mundial. Não obstante a situação virtualmente caótica do período, o Brasil possuía – como possui – trunfos ‘naturais’ constitutivos de sua condição nacional, que anteriormente ajudaram a mitigar os efeitos da crise e agora auxiliam o movimento de inserção do país nos eixos dinâmicos da ‘nova economia’ mundial. Dentre esses trunfos, avultam os seguintes:

- a) a vocação pacifista do Brasil, que não precisou travar guerras para a consolidação de suas fronteiras nacionais. Como corolário dessa realidade, o Brasil mantém relações pacíficas com toda a comunidade internacional e particularmente com seus vizinhos sul-americanos;
- b) a existência de recursos naturais abundantes, de território e população suficientes para credenciar o país à condição de potência média ou regional (ainda que a existência de recursos naturais não constitua uma credencial de competitividade);
- c) o fato de ter consolidado uma indústria de base a partir dos anos 40, e de ter investido num esforço de fortalecimento de sua infra-estrutura física (energética, de telecomunicações e de comunicações) durante o período militar, o que amorteceu o impacto dos choques externos dos anos 70, 80 e 90 sobre a economia brasileira;
- d) a adoção de princípios de política externa que remontam, pelo menos, à gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912), princípios esses que permitiram ao Brasil assumir, de maneira gradual, uma posição de liderança em diversos fóruns internacionais. Essa liderança ficou patente durante as chamadas ‘Conferências Sociais’ das Nações Unidas dos anos 90, nomeadamente as do Rio de Janeiro (UNCED – 1992), Viena (Direitos Humanos – 1993), Cairo (População e Desenvolvimento – 1994), Copenhague (Desenvolvimento Social – 1995), Pequim

(Conferência Mundial sobre a Mulher – 1995), Istambul (Habitat II – 1996) e, mais recentemente, a de Durban (Contra a Xenofobia e o Racismo – 2001).

Os princípios referidos no item ‘d’ acima estão insculpidos na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 4º, transcrito a seguir:

Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Esses princípios estiveram presentes nas diversas fases da política externa brasileira durante o período republicano, particularmente na fase do Barão do Rio-Branco, quando da própria consolidação do Estado nacional brasileiro; os desdobramentos subsequentes da política externa brasileira (a época das ‘relações preferenciais’ com os EUA, a política externa independente, o ‘pragmatismo responsável’, o ‘neonacionalismo’ dos anos 80 e a abertura dos anos 90) consolidaram essa tradição ‘racionalista’ da política externa brasileira, expressa no que o Chanceler Celso Lafer denomina ‘constantes grocianas da atuação internacional do Brasil’.

O Brasil nunca foi verdadeiramente um *global player* na economia e na política mundiais (talvez com a exceção do governo Juscelino Kubistchek, que coincide com o início da industrialização do país e com os níveis mais altos da história do preço do café praticados no mercado internacional), uma vez que suas credenciais econômicas o situavam como uma potência média, ou emergente na nomenclatura atual. Essa condição fez, porém, com que o país combinasse uma estratégia de autonomia com a aceitação de suas vulnerabilidades externas. No caso da época do ‘pragmatismo responsável’ (Chanceler Azeredo da Silveira), o Brasil arriscou uma inserção global mais agressiva do que em períodos anteriores, o que representou uma expansão da margem de atuação autônoma do Brasil no cenário internacional. Essa autonomia é exemplificada por, pelo menos, cinco iniciativas:

- celebração do Acordo de Cooperação Nuclear com a Alemanha (diante da veemente oposição dos EUA);
- estabelecimento de relações com a China Continental;
- celebração do Tratado de Cooperação Amazônica;
- reconhecimento do processo de independência em Angola (neste caso, como pioneiro) e Moçambique; e
- criação de condições para o investimento estrangeiro em programas de capacitação científica e tecnológica do país.

O final da Guerra Fria sinalizaria, desse modo, que a opção desenvolvimentista centrada num processo de substituição de importações, ou um modelo autárquico de desenvolvimento (*inward-oriented*) não mais seria eficaz para a promoção de seus objetivos. A liquidação do bloco soviético, o êxito das reformas econômicas liberalizantes promovidas nos anos 80 e 90 na Europa, e mesmo o sucesso dos NIC, China e Japão, denotaram que países como o Brasil, México, Índia e a própria Rússia deveriam aprofundar suas experiências de liberalização, até então adotadas de maneira incipiente. O efeito-demonstração (*sameness effect*) do êxito dessas reformas liberalizantes

determinou as opções internas e externas que o Brasil haveria de adotar durante a era do presidente Fernando Henrique Cardoso, inaugurada em 1995.

2. A era das reformas

De fato, a vitória do presidente já no primeiro turno, sucessivamente nas eleições de 1994 e 1998 deveu-se à mensagem que passou para a população no sentido de interpretar corretamente os requisitos fundamentais para a inserção do Brasil na nova ordem. A condição inicial para que essa proposta desse resultados seria o êxito no combate à inflação, cujas altas taxas comprometeram o desempenho da economia brasileira desde o segundo choque do petróleo (1979) até o último ano de governo do presidente Itamar Franco (1994). Qualquer esforço de inserção teria que, primeiramente, submeter-se ao teste da estabilidade econômica *via* estabilidade monetária.

Dado o diagnóstico das mazelas da economia brasileira, estas em grande medida uma manifestação da organização anacrônica do Estado brasileiro, a era Fernando Henrique foi dedicada à superação ou, pelo menos, à atenuação dessas mazelas, de modo a se buscar uma modernização do Estado, um aumento da eficiência e da competitividade da economia e uma redefinição das relações sociais no Brasil. Esse esforço, que teve no controle sustentado da inflação o seu apanágio, foi acompanhado de iniciativas de política externa no sentido de envolver os atores internacionais, estatais e não estatais, nesse empreendimento de modernização, indicando que o Brasil estaria disposto a tomar uma série de medidas, tanto no plano doméstico quanto no internacional, para que pudesse valorizar e elevar o seu perfil externo.

Com a exceção do projeto de constituição do MERCOSUL, que entrou em vigor através do Tratado de Assunção de 1991, já

como uma união aduaneira, os movimentos subseqüentes de liberalização e modernização só começaram a tomar vulto, de maneira sistêmica e na forma de um projeto integrado de inserção competitiva, a partir da segunda metade da década de 1990. Ressalte-se que o MERCOSUL já dispunha como um de seus objetivos prioritários “promover uma inserção mais competitiva das economias dos quatro países no cenário internacional” (BAUMANN, 2001:23). Essa ressalva é importante num sentido adicional, o de que a preocupação com a competitividade externa do Brasil não surgiu apenas a partir do final da Guerra Fria, mas já se delineava num ambiente econômico internacional crescentemente infenso a medidas isolacionistas e unilaterais, tornado mais saliente a partir da crise da dívida mexicana de 1982.

As pretensões do Brasil de se tornar um *global player*, ainda que não constituíssem um objetivo explícito de política externa, acabaram por se impor diante das realidades que denotam os ‘trunfos naturais’ constitutivos da condição nacional brasileira, aludidos mais acima. Muito se propalou ao longo dos anos 90 a incongruência de a economia brasileira situar-se entre as oito maiores do mundo, ao mesmo tempo em que ostenta modestos recursos de poder para interferir positivamente nos regimes e no sistema internacionais contemporâneos. Essa incongruência apontava claramente para a existência de uma desconexão entre as credenciais do Brasil e sua capacidade de ser ouvido no cenário internacional. A preocupação do governo Fernando Henrique foi então no sentido de buscar uma elevação da estatura simbólica e referencial do Brasil nesse cenário, havendo, para tanto, uma clara percepção de que o Brasil deveria desvencilhar-se de um passivo de (más) práticas administrativas, desorganização econômica, desigualdade social e casuísmo político que entravam os esforços de modernização e de aumento da sua competitividade externa. Tem prevalecido, em suma, durante os anos do presidente Fernando Henrique,

uma percepção de que uma série de reformas domésticas, sucessivamente adiadas pelos governos anteriores, teria de ser enfrentada, sem a qual as pretensões de enquadramento do Brasil na condição de *global player* se tornariam quixotescas. Essa correspondência entre a modernização doméstica e a inserção internacional vem sendo a tônica da política externa de Fernando Henrique Cardoso que, por sua vez, não pode ser contemplada sem uma referência compulsória ao plano interno, de onde se originam esses movimentos de modernização.

As medidas internas seguintes podem ser consideradas como constitutivas desse esforço em prol de um enquadramento do Brasil nos imperativos da nova ordem internacional pós Guerra Fria. Não é por acaso que, em sua maioria, representam um antípoda das políticas que vinham sendo perseguidas nas gestões anteriores, durante os dois últimos presidentes do ciclo militar (1964-1985), nos governos Sarney (1985-1989), Collor (1990-1992) e, de maneira menos emblemática, Itamar Franco (1992-1994):

- em primeiro lugar, e como já referido mais acima, o controle da inflação, que passou a registrar taxas de um dígito desde 1995, em contraste com a inflação inercial e galopante dos anos anteriores, desde 1979;
- a reforma da previdência social, que introduziu a participação dos fundos de pensão no sistema previdenciário, procurou adequá-la à sua realidade orçamentária, torná-la solvente (ou, pelo menos, *menos* insolvente ou vulnerável diante da rápida mudança do perfil demográfico da população brasileira verificado desde meados da década de 70) e organizada segundo critérios de auto-sustentabilidade;
- a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou ‘Emenda Camata’, que passou a obrigar estados e municípios a gastarem um máximo de 2/3 de sua arrecadação tributária e transferências com despesas de cus-

- teio. Tal medida refreou consideravelmente a escalada do déficit público e permitiu à União recuperar a capacidade de planejamento de políticas públicas que envolvessem os dois outros níveis da administração;
- a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Política Nacional de Propriedade Intelectual, que harmonizou a legislação brasileira sobre a matéria com os regimes internacionais e com os principais instrumentos em vigor de proteção patentária;
 - a conclusão do processo de reforma do Estado e da Administração Federal, que possibilitou, dentre outras medidas, profissionalizar o serviço público federal, instituir mecanismos de remuneração proporcionais ao mérito e à qualificação do servidor, extinguir cargos e funções desnecessárias, racionalizar a máquina administrativa e aumentar a eficiência do emprego dos recursos humanos e financeiros do Estado;
 - a flexibilização do câmbio na seqüência da crise financeira de janeiro de 1999, que revelou os fundamentos da economia brasileira diante da conjuntura do ataque especulativo contra o Real. A estabilização da moeda no período que se seguiu ao abandono da política de câmbio fixo foi ainda mais alvissareira considerando-se a memória inflacionária da história econômica recente do país e ao salto (*overshooting*) do Real para até 150% a mais do seu valor anterior à crise de janeiro, tendo então a cotação da moeda se estabilizado sem deixar seqüelas inflacionárias;
 - a implementação de um programa de privatização de setores que vinham perdendo competitividade diante da concorrência global, sobretudo no setor de comunicações (telefonia, transmissão de dados, estradas, transportes, siderurgia, aviação, bancos, energia, saneamento e abastecimento de água). Esse programa de priva-

tizações foi acompanhado da instituição de agências reguladoras correspondentes, que desempenhariam a função de acompanhar a execução dos contratos das novas concessionárias diante do interesse público de modo geral. A ação dessas concessionárias, a despeito de reveses iniciais, possibilitou um resgate da capacidade de investimento em setores-chave da economia, que poderiam entrar em colapso diante do quadro de arrefecimento dos investimentos verificado no período do ‘neonacionalismo’ (Sarney e Itamar).¹

Essas reformas internas, ao lado de diversas outras que poderiam ser mencionadas, sobretudo as que tiveram um impacto considerável sobre os indicadores sociais do país (redução do analfabetismo, da evasão escolar, da mortalidade infantil, da pobreza e da indigência), corresponderam a uma frente de atuação que, ademais dos evidentes benefícios internos, capacitaram o país para melhor aproveitar suas potencialidades ‘naturais’ e incrementar sua ação internacional como ator de interesses globais diversificados.

3. A ampliação da agenda internacional

Se é certo que no cenário internacional contemporâneo somente três pólos de poder – os EUA, o Japão e a União Européia – podem ser enquadrados na categoria de *global players*, é certo

1. A crise energética de 2001 foi corretamente atribuída a uma má-percepção do governo e da ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica – quanto ao ritmo de investimento das concessionárias do setor nos anos anteriores. O fato de ter havido essa má percepção não corresponde, por outro lado, à idéia de que a crise poderia ter sido evitada num regime de gestão estatal do setor elétrico no país. O que é relevante para o argumento aqui é que as privatizações, *via de regra*, contribuíram para melhorar a imagem do Brasil no exterior e para o processo de modernização de sua economia, o que vinha se revelando improvável diante da gradual obsolescência dos serviços públicos estratégicos.

que determinadas potências médias, como é o caso do Brasil, passaram a diversificar seus interesses, tanto da perspectiva temática quanto da geográfica. Sabe-se também que, a rigor, somente os Estados Unidos podem ser verdadeiramente considerados como um ator de presença global, no sentido de que são o único país com capacidade de atuação em qualquer cenário, regime ou região do mundo, podendo deslocar seus recursos para defender, a qualquer tempo, seus interesses e valores políticos. Essa ressalva torna-se ainda mais importante na medida em que a ação internacional do Brasil – e, conseqüentemente, sua inserção *tout court* – dependerá de como seus interesses poderão prevalecer diante dos constrangimentos que a atuação dos Estados Unidos naturalmente impõem aos demais atores do cenário internacional. Isso quer dizer que a inserção competitiva do Brasil é uma função da autonomia que desfruta ou poderá desfrutar no cenário internacional; essa autonomia somente pode ser adquirida, por sua vez, na medida em que o país traduza corretamente, no dizer de Celso Lafer, ‘suas possibilidades internas em ganhos externos’.

Não obstante o Brasil não ter perseguido incondicionalmente essa estratégia ao longo dos anos 90 – mencione-se, a propósito, o fato de o país não ter sido mais agressivo nas negociações da Rodada Uruguai do GATT na defesa de seus interesses, diante de um quadro de progressiva liberalização de seu mercado às importações –, sua política externa foi moldada com vistas a melhorar sua posição internacional, adequando-a ao seu peso político e às reformas modernizadoras que vêm sendo empreendidas desde meados dos anos 90. Essa nova fase da política externa brasileira compreendeu os seguintes elementos, dentre outros:

- 1) Pleno apoio às instituições políticas e econômicas multilaterais, dentre as quais se sobressai a OMC. O Brasil vislumbra na OMC uma oportunidade valiosa de avançar seus interesses no cenário internacional, notada-

mente a exportação de manufaturas e produtos agrícolas que, em conjunto, respondem por cerca de 90% de sua pauta de exportações. O Brasil abandonou por completo, nos últimos anos, a atitude de proteção do mercado interno que havia adotado durante a fase da ‘substituição de importações’ para aderir plenamente ao livre-cambismo. Tendo a União Européia superado os EUA como principal destino das exportações brasileiras – fato não observado em nenhum outro país latino-americano –, o Brasil demonstrou possuir credenciais mínimas de competitividade para atuar num plano extra-regional, o que elevou seu perfil, senão a uma condição de *global player*, ao menos a uma de *global trader*. Outros países de fora do mundo ocidental ocupam uma parcela importante do comércio exterior do Brasil, como a China – destino de 3,4% de nossas exportações – e a pauta passou por um processo de diversificação resultante justamente do processo de privatizações. Esses esforços não resultaram, entretanto, num aumento da participação relativa do Brasil no comércio global, situando-se em níveis abaixo de 1% (0,86%) nos últimos anos;

- 2) O fortalecimento do multilateralismo econômico encontra equivalente, no plano regional, ao aprofundamento dos processos de integração. O MERCOSUL representa, nesse sentido, o principal êxito de política externa brasileira dos anos 90, no sentido de que capacitou o bloco a aumentar o seu poder de barganha em diversas negociações extra-regionais. De fato, em que pese o virtual colapso da economia argentina a partir do início deste ano, o Brasil teve sua posição negociadora fortalecida, ainda que incrementalmente, no âmbito da ALCA e das negociações com a União Européia; também representa um argumento auspicioso

em favor do MERCOSUL o fato de ter possibilitado uma multiplicação exponencial dos níveis de comércio intrabloco durante a maior parte da década de 1990, o que terá ajudado a mitigar os efeitos sobre a economia brasileira das crises financeiras internacionais da segunda metade da década de 1990;

- 3) Ainda no plano da integração, mencione-se a reunião de Chefes de Estado dos países da América do Sul realizada em Brasília em agosto e setembro de 2000, que terá sua seqüência em Guayaquil, em fins de junho próximo. Mesmo que a implementação dos resultados da reunião de Brasília não possa ser considerada satisfatória, especificamente no que tange aos projetos de fortalecimento da infra-estrutura física da região,² a sua realização constituiu um feito político de extraordinário significado, por três razões básicas: a) por seu pioneirismo, uma vez que não há precedentes de reunião com participação dos Chefes de Estado sul-americanos; b) por ter denotado uma capacidade de liderança do Brasil ao mesmo tempo em que não feriu susceptibilidades políticas de nenhum vizinho da região, tendo havido justamente um reconhecimento da preeminência ‘natural’ do Brasil no contexto sul-americano, preeminência essa decorrente do correto exercício dos ‘trunfos naturais’ constitutivos da condição nacional brasileira, tal como relacionados na seção inicial deste trabalho. Pode-se mencionar, nesse particular, pelo menos dois exemplos de atuação externa do Brasil no cenário sul-americano – a ajuda ao restabelecimento da democracia no Paraguai e a mediação do confli-

2. Os principais avanços têm sido observados na coordenação e divisão de tarefas proposta pela ‘Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional na América do Sul – IIRSA’, constituída, sob a égide da *Corporación Andina de Fomento* – CAF, para executar as diretrizes nesse campo adotadas durante a Cúpula de Brasília.

to Peru-Ecuador – que fortaleceram as credenciais diplomáticas e históricas do Brasil como ‘líder natural’ de processos de integração latino-americanos – o *telos* fundamental da Cúpula de Brasília – quando considerados a partir de uma ótica de *building blocks*;

- 4) Outras iniciativas externas brasileiras que visaram a um fortalecimento de sua posição internacional, ao mesmo tempo em que refletiram uma ‘tradução de suas possibilidades internas em ganhos externos’, caracterizam a posição de liderança assumida pelo Brasil nos diversos fóruns internacionais das Nações Unidas durante os anos 90, conforme relacionados no item ‘d’ da seção inicial deste ensaio. Podem ser forjados contrastes evidentes entre o início dos anos 90, por exemplo, quando o Brasil assumiu uma posição marcadamente defensiva na Rio-92 e diante das ONG internacionais de proteção aos direitos humanos, e os dias atuais, quando o Brasil assumiu uma posição de liderança na Conferência Mundial contra o Racismo em Durban, no ano passado, e se pronunciará como defensor ativo dos regimes internacionais de desenvolvimento e preservação ambiental na Conferência Rio + 10 de Johannesburgo, a ser realizada em agosto próximo;³
- 5) O Brasil tem assumido também, durante os anos Fernando Henrique, uma posição crítica constante diante da fragilidade da atual arquitetura financeira internacional, até por ter sido alvo de ataques especulativos que

3. À guisa de ilustração da ‘reatividade’ da política externa brasileira no começo dos anos 90, e seus reflexos na ordem interna, vale mencionar a promulgação da Lei nº 8.069, de julho de 1990, conhecida como o ‘Estatuto da Criança e do Adolescente’. Esta lei, que ampliou consideravelmente as garantias constitucionais das crianças brasileiras, teria sido uma resposta direta do governo Collor às denúncias de maus-tratos e negligência do poder público diante de violações dos direitos humanos, conforme denúncias das ONG internacionais atuantes nesse setor.

ameaçaram sua estabilidade econômica em janeiro de 1999. O fato de os países latino americanos terem administrado disciplinadamente suas economias durante os anos 90 e voluntariamente se submetido às condicionalidades do FMI para o financiamento de seus projetos de desenvolvimento contrasta com as crises que assolaram várias economias da região, particularmente a argentina. Ao fracasso relativo das políticas do FMI⁴ somaram-se a reticência do BID e do Banco Mundial em socorrer as economias em crise e o aumento da dependência – e, por conseguinte, da vulnerabilidade – de capitais externos privados, criando um círculo vicioso de dependência associada à volatilidade. Diante desse quadro, o Brasil optou por denunciar a inadequação das políticas do FMI e juntou-se ao grupo de países que postulam uma reforma da arquitetura financeira mundial, favorecendo, por exemplo, políticas de *burden sharing*, maior transparência dos investimentos externos, sobretudo os realizados nos chamados ‘paraísos fiscais’, a reformulação do papel do FMI como prestador de última instância e uma atitude de cautelosa simpatia com a adoção de mecanismos externos de redução da vulnerabilidade interna, como é o caso do *Currency Transaction Tax - Tobin Tax*. Essa posição crítica diante das grandes estruturas financeiras internacionais e das instituições de Bretton Woods é coerente com os postulados gerais de política externa brasileira e com os imperativos da inserção competitiva, considerando-se o caráter essencialmente anárquico e anômico das transações financeiras internacionais, onde avultam um dé-

4. Ainda que se possa creditar ao Fundo, ao menos parcialmente, o êxito de políticas de ajuste amparadas nas noções de responsabilidade fiscal e de estabilidade monetária, consideradas fundamentais para o equilíbrio das contas públicas.

ficit de governabilidade e o fracasso de um tipo de multilateralismo cuja legitimidade vem sendo continuamente questionada;

- 6) Destaque deve ser dado à própria noção de *diplomacia presidencial*, papel assumido em sua inteireza pelo presidente Fernando Henrique. De fato, não é da tradição da maioria dos regimes presidencialistas o presidente engajar-se pessoalmente na condução e execução da política externa do seu país. Isso é particularmente válido para o Brasil, onde os chefes de Estado que o precederam – refletindo, em grande medida, o desinteresse predominante no país em relação a assuntos internacionais – não só raramente se envolviam em negociações internacionais quando até mesmo relutavam em viajar e assumir a função de representante máximo do país perante a comunidade internacional. O presidente Fernando Henrique engajou-se pessoalmente na representação do Brasil, durante o seu mandato, em diversos fóruns multilaterais, compareceu a visitas de Estado e participou de negociações bilaterais como jamais outro dignitário no Brasil;
- 7) Finalmente, a plena inserção do Brasil na nova ordem se deu com a adesão do país, e posterior ratificação pelo Congresso Nacional, ao Tratado de não Proliferação Nuclear (TNP), de 1968. A relutância anterior em ingressar nesse regime representava uma anomalia diante da vocação inequivocamente pacifista da política externa brasileira.⁵ A adesão ao Tratado, juntamente com a reformulação da lei brasileira de patentes, per-

5. Por outro lado, a não adesão ao TNP era justificada em termos de que o Brasil não admitia um tratamento discriminatório para os regimes de não proliferação, recusando-se a considerar que as armas nucleares “eram perigosas nas mãos dos pequenos, mas não de países fortes e adultos”, conforme ironizava o embaixador Araújo Castro no célebre artigo “O congelamento do poder mundial”, 1971.

mitiria ao Brasil acesso facilitado a tecnologias de ponta indispensáveis à modernização de setores-chave de sua economia. De fato, na seqüência dessa ratificação, os Estados Unidos celebraram com o Brasil um ‘Acordo de Salvaguardas Tecnológicas’, que consiste numa cessão onerosa das instalações da base de lançamento de foguetes de Alcântara (MA).

É claro, por outro lado, que soaria exagerado estabelecer um contraste estanque entre dois momentos da inserção internacional do Brasil, antes e depois do advento da liberalização econômica. Antes mesmo de 1989, por exemplo, as primeiras privatizações já estavam em curso; já no derradeiro ano do governo Fernando Henrique o Mercosul sofre sérios reveses a partir da crise argentina; os impulsos iniciais da integração e da estabilidade monetária foram dados nos governos Sarney e Itamar, respectivamente, e assim por diante. O fato, porém, é que os governos anteriores a 1995 não dispunham de uma visão clara sobre uma estratégia de inserção internacional do Brasil e sobre como poderiam ser melhor aproveitados os trunfos naturais do país para proceder a essa inserção; essa ressalva depõe apenas em parte contra esse período da história recente do Brasil, uma vez que vínhamos de décadas de crescimento fundamentado numa perspectiva autárquica. Ainda persiste uma cultura econômica no Brasil que associa proteção ao crescimento, originária da época em que a monocultura do café dominava as exportações e chegávamos a participar com até 2,5% do fluxo e do volume globais de comércio.

4. Constrangimentos sistêmicos

Infelizmente, porém, todos esses esforços em prol da organização da economia, da consolidação democrática, da estabili-

dade monetária e da inclusão social⁶ ainda não são suficientes para que o Brasil possa verdadeiramente enquadrar-se na definição típica de *global player*, não obstante a diversificação e a ampliação geográfica de seus interesses no mundo. O salto qualitativo que alçaria o Brasil a uma condição de ator global, e para além de sua influência regional latino-americana, depende da superação de constrangimentos estruturais (*structural constraints*) que fazem parte da tessitura da ordem econômica internacional contemporânea. O problema da intensa mobilidade do capital financeiro e dos riscos a que submetem as economias emergentes e em transição talvez sejam as manifestações mais conspícuas desses constrangimentos globais sobre países como o Brasil. Ainda que as finanças representem um problema central para o equilíbrio da economia brasileira, há três outros, que serão mencionados apenas rapidamente, que ajudarão a completar o quadro das vulnerabilidades sistêmicas da economia brasileira que impedem o país de projetar-se no cenário internacional na intensidade de seu verdadeiro capital político-diplomático e de seu potencial econômico.

Essas vulnerabilidades sistêmicas foram diagnosticadas pela primeira vez por Peter Drucker em seu célebre artigo de 1986,⁷ as quais se relacionam diretamente com os fatores que impedem a modernização da economia brasileira, caracterizada por fatores de produção desatualizados, baixa produtividade, inelasticidade das exportações e baixa qualificação profissional – talvez o fator preponderante da definição do chamado ‘custo Brasil’.

6. A tabulação dos resultados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, informa avanços, substanciais em alguns casos, modestos em outros, em praticamente todos os indicadores sociais do Brasil em comparação ao censo anterior do começo da década de 1990. Os principais avanços concentram-se na redução dos índices de mortalidade infantil, evasão escolar, analfabetismo, pobreza e indigência, no aumento quantitativo do atendimento ambulatorial, na produção científica e na melhoria incremental da distribuição de renda. O destaque negativo é o recrudescimento dos níveis de desemprego aberto.

7. “The Changed World Economy”, 1986.

A primeira vulnerabilidade decorre da participação ainda acentuada de produtos agrícolas na pauta de exportação do Brasil. De fato, ainda que a produtividade da agricultura brasileira tenha aumentado em até 40% desde 1990, a receita das exportações de produtos agrícolas declinou nesse mesmo período. Tal paradoxo deve ser atribuído à desconexão observada entre a produção agrícola e a industrial, em que a matéria-prima e as *commodities* contam cada vez menos na composição dos preços finais dos produtos manufaturados. A expansão da oferta mundial de alimentos também contribui para que o Brasil – ainda um dos grandes exportadores de produtos agrícolas⁸ – tenha-se enredado num círculo vicioso em que necessita expandir suas fronteiras agrícolas, aumentar a produtividade e incrementar suas exportações simplesmente para manter o nível da receita das exportações agrícolas.

A segunda refere-se à separação da produção industrial do trabalho industrial, em que cada vez menos mão-de-obra é requerida para a produção dos mesmos insumos e do mesmo volume de produtos manufaturados. No Brasil, essa realidade manifestou-se, por exemplo, no grande desemprego gerado no setor bancário por conta da automação, ou do fechamento de quase 90% das fábricas de autopeças na região do ABC paulista por conta da modernização das cadeias produtivas. Ocorre que esse movimento de modernização não acompanhou de maneira homogênea a produção industrial no Brasil, ainda marcada, via de regra, por baixa eficiência, pela estagnação da produtividade⁹ e pela escassa agregação de valor.

8. A participação do Brasil no comércio global de produtos agrícolas – da ordem de cerca de 5% – contrasta com a participação do Brasil no comércio global de modo geral, em níveis de apenas 0,86%.

9. Estudos do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, IPEA, indicam que a produtividade na indústria brasileira recuou 1% na década de 1980 e cresceu 1% na década de 1990, o que denotaria uma situação de estagnação da produtividade nesse setor desde o fim do ‘milagre econômico’ dos anos 70.

A terceira vulnerabilidade decorre diretamente das anteriores, em que a estrutura setorial da economia brasileira permanece fortemente concentrada no primário e no secundário. Se num contexto comparado latino-americano essa estrutura revela uma certa competitividade, no cenário global ela corresponde a uma manifestação de ausência de dinamismo econômico. Ainda que a participação da mão-de-obra no Brasil no setor terciário tenha aumentado na década passada, o trabalho permanece concentrado nos dois setores tradicionais da economia. Isso indica, por outro lado, a baixa qualificação da mão-de-obra no Brasil, que detém níveis comparativos de escolaridade, medidos em anos de estudo, ainda muito baixos e pouco competitivos. Essa qualificação deficiente – em que pesem aperfeiçoamentos pontuais – engessa a estrutura produtiva e impede que os empresários possam operar reconversões que tornem suas empresas competitivas internacionalmente. A esse fato se alia a própria baixa disposição empresarial de tornar seus produtos mais competitivos, expondo-os à concorrência internacional, uma vez que via de regra ainda os empresários têm optado pelo conforto e a segurança de um mercado interno, bem como se beneficiado de incentivos governamentais que reduzem significativamente sua margem de risco.

5. Perspectivas e possibilidades

Fica evidente, portanto, que se o Brasil logrou feitos extraordinários no sentido de adequar sua economia e sua política à linguagem da globalização, avançando reformas ao longo dos anos 90 que dificilmente seriam realizadas com a mesma rapidez e profundidade, fica também evidente que precisa agora ingressar na ‘Fase II’ de seu processo de inserção competitiva, para que possa genuinamente se tornar um *global player*. Um dos fatores que mais ameaça a transição da ‘Fase I’ – já virtualmente completa-

da – para a ‘Fase II’ radica na necessidade de se reforçarem os fundamentos da economia brasileira contra os ataques especulativos dos quais foi alvo por diversas ocasiões nos últimos anos – sendo que a presente conjuntura eleitoral tem-se revelado particularmente propícia para que as cassandras do desastre venham mais uma vez vaticinar o caos. Cumprida com mérito a etapa da organização da administração e dos gastos públicos, da racionalização da economia e da plena legitimação da ordem política, e recuperados os fundamentos de sua ação diplomática, que constituem o patrimônio moral da sua atuação no cenário internacional, o Brasil pode apresentar-se no mundo como interlocutor confiável e parceiro de importância equivalente à sua estatura internacional, efetiva e potencial.

Talvez a memória de fracassos não tão longínquos tenha condicionado uma certa reatividade do comportamento externo do Brasil – e quando se fala em comportamento externo alude-se não só à diplomacia brasileira, mas, sobretudo, à reticência de nosso empresariado e à timidez de nossos investidores – que não são condizentes com a vocação universalista da política externa brasileira. Universalista na medida em que, conforme sintetizou um filósofo contemporâneo da globalização, “somos imbuídos de um desejo fundamental de justificar nossas ações para os outros em termos de acordo com os quais não poderão ser razoavelmente rejeitados por ninguém” (SCANLON, 1996). As escolhas políticas da diplomacia brasileira refletem essa razoabilidade, ao mesmo tempo em que nossa ordem econômica denota um pragmatismo e um claro reconhecimento dos caminhos que devem ser trilhados para que o Brasil seja um ator de referência crescente no cenário internacional. O que não se pode admitir – e essa é uma advertência mais doméstica do que externa – é que esse caminho e essa vocação universalista venham a ser travancados por interesses particularistas e por competidores que relutam em se submeter ao crivo da governança e dos regimes internacionais.

Referências Bibliográficas

- BAUMANN, R. Mercosul: origens, ganhos, desencontros e perspectivas. *MERCOSUL – avanços e desafios da integração*, IPEA / Escritório da CEPAL no Brasil, 2001.
- CASTRO, Araújo. O congelamento do poder mundial. *Revista Brasileira de Estudos Políticos – RBEP*, Belo Horizonte: Ed. da RBEP, 1971.
- DRUCKER, Peter. The changed world economy. *Foreign Affairs* 64, Spring 1986.
- SCANLON, T. Contractualism and utilitarianism. In: SEN, AMARTYA, WILLIAMS, Bernard. *Utilitarianism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Resumo

O quadro político e econômico do Brasil dos anos 80 fez com que o país perdesse o passo das transformações da economia mundial, provocadas pelo final da Guerra Fria. A liquidação do bloco soviético, o êxito das reformas econômicas liberalizantes promovidas nos anos 80 e 90 na Europa, e mesmo o sucesso dos NIC, China e Japão, denotaram que países como o Brasil, México, Índia e a própria Rússia deveriam aprofundar suas experiências de liberalização, até então adotadas de maneira incipiente.

O artigo mostra como a era Fernando Henrique foi dedicada à superação ou, pelo menos, à atenuação das mazelas da economia brasileira, de modo a buscar uma modernização do Estado, um aumento da eficiência e da competitividade da economia e uma redefinição das relações sociais no Brasil.

Conclui-se que infelizmente, porém, todos esses esforços em prol da organização da economia, da consolidação democrática, da estabilidade monetária e da inclusão social ainda não são suficientes para que o Brasil possa verdadeiramente enquadrar-se na definição típica de global player, não obstante a diversificação e a ampliação geográfica de seus interesses no mundo.

A economia brasileira às vésperas das eleições presidenciais de 2002¹

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República, em janeiro de 1995, as perspectivas econômicas que se abriam para o país pareciam as melhores possíveis. Através do Plano Real, que ele próprio liderara enquanto ministro da Fazenda, os preços haviam sido estabilizados, e muitos pensaram, inclusive eu próprio, que isso significava que o país, afinal, depois de quinze anos de alta inflação, alcançara a estabilidade macroeconômica, e que, portanto, estava pronto para retomar o crescimento econômico.² Além disso, um partido moderno e social democrático, o PSDB, liderado por políticos competentes e honestos, comprometido com reformas orientadas para o mercado, assumia o poder, e

1. Conferência pronunciada em Berlim, na sede da Fundação Adenauer, como parte do simpósio sobre as perspectivas das eleições brasileiras, maio 2002. Texto revisado em agosto de 2002.

2. Embora o governo e a imprensa entendam o Plano Real como compreendendo toda a gestão econômica do governo FHC, este é um entendimento incorreto. O Plano Real – que neutralizou a inércia e terminou com a alta inflação no Brasil – foi anunciado em dezembro de 1993, teve início com a medida provisória que, em 1 de abril de 1994, introduziu a URV (o mecanismo de neutralização da inércia), e completou-se com a reforma monetária, em 1º. de julho de 1994. Em 1º. de janeiro de 1995, começa a gestão econômica Pedro Malan, cujos resultados analiso neste trabalho.

poderia, assim, assegurar ao país, afinal um equilibrado desenvolvimento econômico e social, sem cair nas malhas do velho populismo, nem do novo neoliberalismo que vinha do Norte. Entre essas duas alternativas polares, o novo governo surgia como uma esperança.

Em torno do novo presidente formou-se uma ampla coalizão político-social caracterizada pela participação de todas as classes sociais, principalmente da classe média profissional e da capitalista. Por outro lado, o novo governo logrou obter substancial maioria parlamentar. Logo, era legítimo esperar que a nova coalizão política teria condições de permanecer no poder por muitos anos – um dos seus mais importantes líderes chegou a falar em 20 anos – promovendo o desenvolvimento econômico do país e tornando-o, como o próprio presidente sempre assinalava, menos injusto. Na oposição ficava fundamentalmente o PT, representando os trabalhadores e a classe média profissional sindicalizada.

Quatro anos depois, em meio a uma crise econômica grave que só foi evitada graças ao socorro do FMI, o presidente foi reeleito. Imediatamente em seguida deixou flutuar o câmbio, e o país pareceu voltar em direção ao equilíbrio econômico, e, possivelmente, à retomada do desenvolvimento. Quatro novos anos estão agora quase terminando de passar, e o que vemos? O país novamente em crise de balanço de pagamentos, e novamente socorrido pelo FMI.

Nestes oito anos a taxa média de crescimento do PIB foi de apenas 2,1% ao ano, o que significa um crescimento da renda por habitante menor do que 1. O país não se manteve, portanto, estagnado, mas quase-estagnado. Nos anos 80 o país permanecera quase-estagnado devido à crise da dívida externa e, mais amplamente, à crise do estado desenvolvimentista. Nos anos 90 a economia brasileira permaneceu igualmente estagnada, mas agora não havia uma explicação simples para o fato. Além de semi-estagnada, pela segunda vez em oito anos essa

economia enfrenta uma crise de balanço de pagamentos, cuja relação com o alto endividamento interno e externo é evidente.

Por outro lado, no plano político, a probabilidade de que o governo eleja seu candidato, José Serra, é pequena. No momento em que escrevo este trabalho (início de setembro de 2002) as pesquisas eleitorais afinal indicaram uma reação positiva do candidato graças a sua atuação no horário gratuito de rádio e televisão, mas sua distância do candidato da oposição, Luiz Inácio Lula da Silva, continua muito grande.

O que ocorreu? Por que esse desastre econômico? E por que a perspectiva de derrota política? Perspectiva que não é definitiva, já que as pesquisas começaram a favorecer o candidato do governo depois do início do horário eleitoral gratuito, aproveitando principalmente as contradições do candidato Ciro Gomes. É provável, portanto, que chegue ao segundo turno, mas a probabilidade de, neste, ganhar de Lula, é pequena.³

1. As elites perderam o rumo

Alguns tentam explicar as pesquisas eleitorais negativas com a falta de apelo popular do candidato do governo, mas não acredito que tal explicação tenha importância. José Serra foi escolhido candidato porque era quem, dentro do PSDB, apresentava melhores perspectivas eleitorais em todas as pesquisas realizadas até a sua escolha. A tese que lhe falta simpatia ou carisma subestima o eleitor brasileiro. Serra não baseia sua candidatura na simpatia, e não acredita que líderes políticos modernos devam ser carismáticos. Como bom economista e co-

3. Nestas eleições temos um fato inusitado: nenhum candidato é de direita: todos são, de uma forma ou de outra, de centro-esquerda. Mesmo José Serra tem um claro perfil de centro-esquerda. E três dos quatro principais candidatos são de oposição – o que torna ainda mais difícil a campanha do candidato do PSDB, já que, nos debates, temos sempre três contra um.

mo político competente, ele acredita na argumentação racional e rejeita os apelos emocionais e as propostas e programas sem consistência.

O problema central está no fato de que se tornou difícil, senão impossível, para ele desenvolver um argumento coerente e racional. Sua candidatura sofre de uma contradição fundamental. Ele, como os demais três candidatos, é um crítico severo da política econômica desenvolvida pelo governo, mas não pode deixar clara essa crítica já que seu maior ativo eleitoral é a popularidade razoavelmente alta de Fernando Henrique.⁴ Os eleitores comportam-se de forma paradoxal, prezando seu presidente, mas criticando as altas taxas de desemprego que caracterizaram seu governo, e, assim, recusando-se a votar em um candidato que represente a continuidade desse governo. Entretanto, talvez o comportamento dos eleitores não seja tão paradoxal quanto pareça. O presidente, nestes anos, assumiu a figura presidencial de maneira impecável. Em um cenário internacional difícil, projetou uma imagem de estadista; em país cheio de problemas e contradições, demonstrou notável dedicação à coisa pública, honestidade, constante preocupação com a justiça, e grande capacidade de conciliação. Por isso, os brasileiros respeitam senão admiram seu presidente. Ao verificarem, porém, que seus salários não aumentaram, que suas oportunidades de emprego não aumentaram, mas diminuíram, não desejam eleger um candidato que represente a continuidade de seu governo.

A principal crítica que seu governo recebeu reiteradamente da oposição – a de não se preocupar com o social – afinal se revelou falsa. Seu governo foi social-democrata, pois, como é típico desse tipo de governo quando chega pela primeira vez ao poder, aumentou a carga tributária e gastou no social.

4. Segundo o Datafolha, a avaliação do governo FHC era a seguinte: 26% de ótimo e bom, 39% de regular, e 32% de ruim e péssimo.

Quando, por exemplo, Portugal e a Espanha transitaram para a democracia e foram governados por partidos social-democratas, liderados, respectivamente, por Mário Soares e Felipe Gonzalez, suas cargas tributárias e seus gastos sociais aumentaram significativamente (MARAVALL, 1996). Nos oito anos do governo Fernando Henrique a carga tributária cresceu de 28 para 34% do PIB, e grande parte deste excedente foi gasto em programas sociais nas áreas da educação, saúde, renda mínima, assistência social, reforma agrária, assistência aos pequenos produtores rurais. No final de seu governo é preciso reconhecer que, embora o país continue essencialmente injusto, avanços significativos foram realizados na área social. A mortalidade infantil caiu de 48 para 30 por mil nascidos vivos. A taxa de analfabetismo caiu de 19% em 1991 para 13% em 2000. O sistema nacional de avaliação ficará como um marco da educação nacional (ENEN, Provão etc.). Imagino que a reforma gerencial da gestão pública de 1995-98, da qual participei, será, por sua vez, um marco da administração pública brasileira. No plano político, o presidente revelou-se um democrata no mais alto nível da palavra: respeitoso dos direitos humanos, tolerante sempre, sempre disposto ao debate e à conciliação. E, no plano ético, deu um exemplo para todo o país. Sua mulher, Ruth Cardoso, acompanhou-o em tudo, mas com luz própria, e sua contribuição para o desenvolvimento do terceiro setor e para os organismos de controle social da administração pública é inestimável. É natural, portanto, que um político com qualidades pessoais desse porte termine seu governo respeitado pelo povo – com bons índices de apoio popular.

Seu governo, entretanto, não ficará na história como o grande governo que poderia ter sido, e provavelmente não terá continuidade política em 2002, porque deixou a desejar no plano gerencial, como a crise da energia de 2001 demonstrou, e principalmente porque fracassou no plano econômico. Não apenas porque não logrou retomar o desenvolvimento: na verda-

de, não chegou sequer a estabilizar macroeconomicamente o país, de forma que deixa uma herança pesada para o futuro governo em termos de altas dívidas – interna, ou do estado, e externa, ou do país – e de altos déficits – público ou do estado, e externo, ou da nação. Dívidas e déficits que se espelham nas mais altas taxas de desemprego que o país já teve.

Esse fracasso evidencia-se pelo crescimento da dívida do estado e do país, ou seja, da dívida pública e da dívida externa, pela quase-estagnação do PIB por habitante, pelos altos níveis de desemprego – e pode ser medido qualitativamente. A Revolução Nacional, que de 1930 a 1980 estava transformando o Brasil em um país independente, e que foi interrompida pela crise da dívida externa e a crise fiscal do estado, durante os anos 80, continuou paralisada nos anos 90. Não apenas porque os brasileiros continuaram vítimas do complexo de inferioridade colonial, ou da ‘fracassomania’ de que nos falou Albert Hirschman. Esse é um problema cultural difícil de ser solucionado, especialmente enquanto as elites brasileiras se revelarem incapazes de se identificar com a própria nação. Minha impressão, entretanto, é a de que os pobres, ou o povo, têm avançado nessa matéria. São capazes de absorver a cultura estrangeira e incorporá-la criativamente na nossa própria cultura. O caso do nosso mais bem sucedido bem cultural de exportação – a música popular brasileira – é uma indicação positiva nesse sentido. Os níveis crescentes de educação, atingindo hoje a massa da população brasileira, contribuem na direção de uma maior capacidade de valorizar o que é nosso. Entretanto, enquanto o povo avança, ainda que lentamente, na recusa do complexo de inferioridade colonial, nossas elites retrocederam dramaticamente nos últimos 20 anos.

As elites cafeeiras do oeste paulista, além de iniciar a Revolução Capitalista brasileira, contribuíram de forma significativa no sentido de definir uma identidade nacional. A semana de arte moderna, de 1922, e o Manifesto Pau Brasil fo-

ram marcos dessa mudança. Em seguida, a elite industrial paulista e a tecnocrática do Rio de Janeiro, reunidas em torno dos governos Vargas e Kubitschek, representaram um enorme avanço na afirmação dos interesses nacionais.⁵ A Revolução Nacional avançou a passos largos a partir de então. E, apesar dos pesares, continuou a avançar durante o regime militar. Entretanto, quando o estado desenvolvimentista, que fora tão bem sucedido em promover o desenvolvimento nacional, entrou em crise nos anos 80, nossas elites perderam rumo. Nesse momento, a ideologia neoliberal senão ultraliberal tornara-se dominante em Washington e Nova York, e se transformava em ofensiva sobre os países em desenvolvimento. Dada a crise que estes países viviam, especialmente na América Latina, os arautos das novas ideologias encontraram aqui campo fértil. Mais fértil do que nos próprios países ricos. Nos anos 90, nossas elites, que desde os anos 30 haviam aumentado significativamente sua capacidade de identificar e defender o interesse nacional, retrocederam de forma dramática. Diante da crise da estratégia anterior de desenvolvimento, ao invés de pensar uma nova estratégia que consultasse aos interesses nacionais, simplesmente renderam-se à ofensiva ideológica.

2. O Segundo Consenso de Washington

A nova ofensiva apareceu, inicialmente, sob o nome de ‘consenso de Washington’. Creio ter sido o primeiro no Brasil a ter desenvolvido uma crítica sistemática das idéias ali presentes.⁶ Esse consenso, na forma pela qual foi expresso por John

5. Não falo em elites tecnocráticas cariocas, mas do Rio de Janeiro, porque os membros dessa elite provinham de todas os estados do país.

6. Refiro-me à aula magna no Congresso Anual da ANPEC – Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia, em dezembro de 1990, em Brasília. Essa aula foi depois publicada em *Pesquisa e Planejamento Econômico* (BRESSER-PEREIRA, 1991).

Williamson, em um *paper* de 1989, consistia de uma série de princípios pregando o ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado.⁷ Só era neoliberal na medida em que havia um claro viés pró-mercado compreensível, dado o estatismo do período anterior, mas perigoso, na medida em que ignorava a importância de um Estado forte no plano administrativo e financeiro para se ter um mercado livre e atuante. Na verdade, o Brasil, como a maioria dos países em desenvolvimento altamente endividados, necessitava de ajustamento fiscal e de reformas orientadas para o mercado, especialmente de maior abertura comercial.

Entretanto, no início dos anos 90, um outro consenso, que eu proponho chamar de ‘Segundo Consenso de Washington’, estava se formando – um consenso que teria efeitos devastadores sobre os países em desenvolvimento altamente endividados, inclusive o Brasil. Um consenso que as elites nesses países adotaram sem qualquer crítica. Um consenso que surge quando o Plano Brady, anunciado em 1989, começa a equacionar o endividamento dos países gravemente endividados, e, em parte em consequência, uma nova onda de fluxo de capitais se dirigiu para os países em desenvolvimento. Um consenso que agora interessava fundamentalmente os bancos comerciais e os bancos do investimento nos países ricos, no qual o excesso de capitais ou de poupanças que buscam de novos mercados lucrativos é uma constante.

O Segundo Consenso de Washington é a dimensão verdadeiramente internacional do primeiro. Ao invés de dizer o que os países em desenvolvimento deveriam fazer para ajustar ou estabilizar suas economias, veio dizer o que devem fazer para

7. Ver Williamson (1990). A carga ideológica contra o texto de Williamson foi grandemente exagerada. Williamson não é um ultraliberal, e o consenso que detectou em Washington não era um consenso ultraliberal, não visava a reduzir o Estado ao mínimo. Tinha apenas um viés liberal (ou neoliberal na língua inglesa na qual ‘liberal’ significa progressista). O que não impede que houvesse ultraliberais entre os que o adotavam.

crescer, para se desenvolver. A receita é simples: basta completar o ajuste fiscal e as reformas neoliberais, e usar a poupança externa. Ao invés do ‘desenvolvimento *cum* dívida’ dos anos 70, teríamos agora o ‘desenvolvimento *cum* poupança externa’. Esta nova estratégia econômica tinha um enunciado simples e claro – e aparentemente razoável – como toda ideologia bem sucedida. Pode ser resumida em uma frase que todos nós, cidadãos dos países em desenvolvimento ouvimos dezenas de vezes: “Nós entendemos que vocês não têm mais recursos para financiar seu desenvolvimento, mas não se preocupem, façam o ajuste fiscal e as reformas, que nós financiaremos seu desenvolvimento com poupança externa, se possível com investimentos diretos”.⁸

A premissa era falsa, embora tivesse aparência de verdade, dado o alto endividamento externo dos países. É óbvio que países como o Brasil, ou como o México, ou como a China, têm recursos para se desenvolver. Não têm todos os recursos – quem os tem? – mas são países que já realizaram sua acumulação primitiva e já dispõem, portanto, de um Estado e de uma classe de empresários capazes de canalizar, através do sistema financeiro, poupanças para o investimento. Das duas recomendações, a primeira, de completar o ajuste fiscal, ou de superar a crise fiscal, era correta – uma condição para a reconstrução do Estado. As reformas orientadas para o mercado eram também bem-vindas, desde que sensatas ao invés de pura ideologia ultraliberal. Era sensato, por exemplo, abrir mais as economias dos países em desenvolvimento, era sensato privatizar setores competitivos ou razoavelmente competitivos, era sensato modernizar a administração pública, era sensato eliminar privilégios no campo da previdência social; não era sensato, entretanto, privatizar monopólios naturais, ou a previdência básica. Os paí-

8. Sobre a estratégia de crescimento com poupança externa ver Bresser-Pereira e Nakano (2002b).

ses desenvolvidos não fizeram tais loucuras – deixaram-nas por conta de alguns dos países em desenvolvimento – seguindo um velho princípio: façam o que eu digo, mas não o que eu faço.

No entanto, o mais grave do Segundo Consenso de Washington é a sua conclusão: façam a lição de casa “que nós financiaremos seu desenvolvimento com poupança externa”. Aí estava a armadilha que levou a maioria dos países em desenvolvimento altamente endividados a pouco crescerem nos anos 1990, e, alguns, a iniciarem os anos 2000 em crise de balanço de pagamentos. O caso limite foi o da Argentina, mas o Brasil também se encaixa bem nessa categoria.

Poupança externa é, por definição, déficit em conta corrente. O Segundo Consenso de Washington dizia, portanto, a países altamente endividados que se endividassem ainda mais: que podiam manter taxas de câmbio valorizadas (‘âncoras cambiais contra a inflação’), porque os déficits em conta corrente resultantes seriam financiados por empréstimos ou, preferivelmente, por investimentos diretos. Não importa que esses países, além de endividados externamente, não tivessem projetos de investimento. O ‘mercado’, transformado em um estranho agente substantivado, ou então os investidores externos encarregar-se-iam de formular e executar os projetos de desenvolvimento.

E o fato, porém, de que a teoria econômica nos ensina que um déficit em conta corrente crônico está sempre associado a um câmbio valorizado? E que um câmbio valorizado, segundo a teoria do populismo econômico, é uma forma artificial de elevar salários, e, em consequência, de aumentar o consumo, principalmente da classe média e da classe rica, cujo consumo tem significativo componente importado? Tanto a primeira pergunta quanto a segunda ficaram sem resposta, enquanto os países em desenvolvimento altamente endividados incorriam em enormes déficits em conta corrente e aumentavam de forma irresponsável seu endividamento externo nos anos 1990.

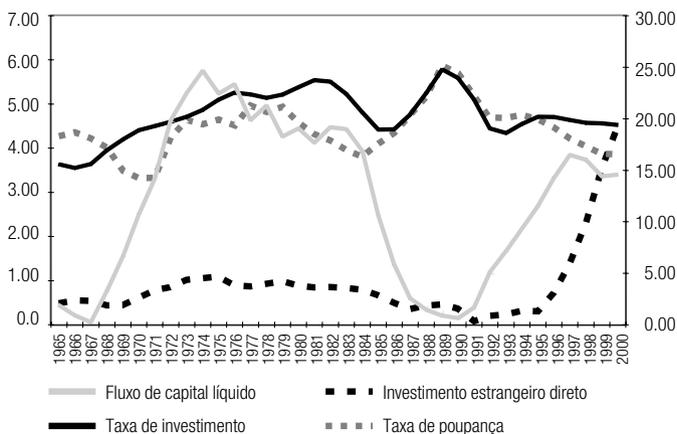
Entretanto, poupança externa recebida por um país não é sinônimo de investimentos diretos estrangeiros? Não, é sinônimo de déficit em conta corrente. A poupança externa é a poupança dos países financiadores que financia investimento e principalmente consumo do país que apresentou um déficit em conta corrente. Mas se contabilmente poupança é igual investimento, poupança externa não financia apenas investimento? Não, novamente. Pode financiar tanto um quanto outro, e geralmente financia consumo, já que, como vimos, o câmbio valorizado estimula o consumo. Na verdade, poupança externa é uma expressão marota. Ou marotamente usada. É déficit em conta corrente, mas, como pode ser financiada por investimentos diretos, é facilmente confundida com estes.

Quando o déficit em conta corrente (ou a poupança externa) é financiado por investimentos diretos, temos, sem dúvida, uma situação mais favorável do que quando financiado por empréstimos, mas nem por isso a poupança externa é benéfica. Se o país tiver grandes projetos de investimento, como era o caso do Brasil nos anos 1970, ou dos Estados Unidos, no século dezenove, o financiamento do déficit em conta corrente com investimento direto poderá ser benéfico. Se, entretanto, este não for o caso, e o investimento direto acabar financiando consumo, só aumentará a dívida do país, já que o estoque de capitais externos no país é também dívida – é dívida patrimonial servida por remessa de dividendos ao invés de remessa de juros. O total da dívida financeira e da dívida patrimonial do país menos reservas e investimentos e empréstimos ao exterior é o passivo externo líquido do país.

No caso do Brasil, o investimento direto externo era cerca de US\$2 bilhões por ano no início da década, e passou a ser os mesmos US\$2 bilhões, mas por mês, no governo Fernando Henrique, e nem por isso a taxa de acumulação de capital e a taxa de crescimento do país aumentaram. A poupança externa foi compensada pela despoupança interna, dado que a poupança doméstica caiu com a valorização do câmbio e o conseqüente au-

mento da propensão média a consumir, de forma que a taxa de investimento não aumentou e o país permaneceu semi-estagnado, crescendo menos de 1% per capita no período. O Gráfico 1 mostra de forma muito clara o que aconteceu com o país desde o final dos anos 1960. Durante os anos 1970 a poupança externa (que corresponde à diferença entre investimento total e poupança doméstica) permitiu o aumento da taxa total de investimentos. Nessa época, o país não estava excessivamente endividado e tínhamos grandes projetos de investimento substitutivos de importação. Já nos anos 1990, apesar do enorme aumento do investimento estrangeiro direto, financiando a poupança externa, a taxa de investimento total não aumentou porque a poupança doméstica caiu compensando a poupança externa.

Gráfico 1. Taxa de investimento, taxa de poupança e investimento estrangeiro direto – % PIB (Variação Média 3 anos).



Fonte: Contas Nacionais – FIBGE e Banco Central do Brasil.

O resultado de todo esse processo – ou o resultado do Segundo Consenso de Washington – foi, portanto, semi-estag-

nação e altos índices de dívida externa. Em termos de estoque, a dívida externa pública, em junho de 2001, era de US\$98 bilhões e a dívida privada, de US\$120 bilhões. Descontadas as reservas de US\$42 bilhões, temos uma dívida externa financeira líquida de US\$218 bilhões. Dada uma previsão de exportações, em 2002, de US\$ 54 bilhões, a relação dívida externa financeira líquida/exportações (que no Brasil é mais significativa do que a relação dívida externa/PIB, dado o relativo fechamento da economia brasileira) está próxima de 4: é mais do dobro do que seria uma dívida externa prudente. O Brasil não entrará em moratória (*default*), mas isso se os credores não mudarem suas perspectivas em relação à nossa capacidade de manter o serviço da dívida. Isto só acontecerá se a meta de 3,75% do PIB de superávit primário, contratada com o FMI, continuar a ser alcançada, e se a depreciação do real, ocorrida nos últimos meses, elevando a taxa de câmbio para cerca de R\$3,00 for mantida, de forma a acentuar-se a tendência hoje evidente de aumento do superávit comercial e de redução do déficit em conta corrente.

3. O erro de agenda

A política econômica no governo Fernando Henrique foi, portanto, desastrosa na medida em que refletiu a incapacidade das elites brasileiras de pensar por conta própria e criticar o Segundo Consenso de Washington. Vejamos esse problema no plano interno. O Brasil não conseguiu alcançar a estabilidade macroeconômica e retomar o desenvolvimento – depois de ter, em 1994, tão brilhantemente logrado estabilizar uma alta inflação que assolava o país desde 1980 – porque adotou uma política de câmbio e de juros equivocada. Porque, depois da valorização ocorrida em seguida ao Plano Real (que se consumou com a reforma monetária de 1 de julho de 1994) durante o segundo semestre de 1994, foi incapaz de corrigir plenamente esse

desequilíbrio na medida em que, mesmo depois de deixar flutuar o câmbio, manteve uma taxa de juros artificialmente alta. Desta forma, enquanto a taxa de câmbio sobrevalorizada impedia a estabilização de suas contas externas, a taxa de juros elevada impossibilitava tanto que o país retomasse os investimentos quanto alcançasse o equilíbrio fiscal. Em nome do combate à alta inflação, e obedecendo ao convite ou à proposta do Segundo Consenso de Washington de retomar o crescimento através do recurso à poupança externa, o Brasil – aliás, como um grande número de países altamente endividados – deixou de depreciar sua moeda para o nível compatível com seu alto endividamento externo. Ao invés disso, manteve taxas juros elevadíssimas que inviabilizaram os investimentos internos e fizeram explodir o déficit público e a dívida pública.

A definição da alta inflação como o principal inimigo a ser enfrentado constituiu um grave erro de agenda. Ignorou-se que a neutralização da inércia inflacionária operada pelo Plano Real, a conseqüente eliminação de quase toda indexação de preços e a abertura comercial deixando os preços locais expostos à competição externa já haviam logrado reduzir a taxa de inflação do país para níveis aceitáveis, de forma que, embora a inflação continuasse a merecer atenção, eram outros os desafios a serem enfrentados. Os dois principais inimigos, agora, a partir do Plano Real, eram o câmbio valorizado e a alta taxa de juros real, irmãos gêmeos conforme nos ensina a boa teoria macroeconômica. O primeiro leva ao desequilíbrio externo, e a segunda promove o desequilíbrio fiscal e impede o desenvolvimento. Mas isto foi ignorado, e a equipe econômica liderada pelo ministro Pedro Malan manteve a câmbio gravemente sobrevalorizado e a taxa de juros artificialmente alta entre 1995 e 1998. Em janeiro de 1999, depois de uma longa luta interna no governo, da qual eu participei ativamente como também participou José Serra, o presidente da República, contrariando seu ministro da Fazenda, decidiu deixar flutuar o câmbio. A decisão corajosa

revelou-se sábia. Depois de uma necessária elevação da taxa de juros, esta começou a ser sistematicamente reduzida. Entretanto, em 2001, fatos novos contraditórios, como um pequeno aquecimento da economia brasileira, o início da recessão nos Estados Unidos e a crise da Argentina levaram o Banco Central, em nome do combate da inflação, a novamente elevar a taxa de juros básica, fazendo-a voltar aos níveis mais elevados do mundo. Na verdade, como a determinação da taxa de juros é a única arma de que contam as autoridades monetárias para atingir a meta inflacionária (política que adotou em 2000), e como a inflação ameaçava elevar-se temporariamente devido a novo deslizamento da taxa de câmbio para cima, em busca de um nível de equilíbrio, o Banco Central elevou novamente a taxa de juros. Dessa forma, voltava a violentar o mercado, como o fizera entre 1995 e 1998.

Ora, ao tomar essa decisão, o Banco Central voltava, em nome da estabilidade de preços, a desestabilizar gravemente a economia brasileira. O equilíbrio macroeconômico é dado pelo nível de preços, sem dúvida, mas é dado principalmente pelo equilíbrio intertemporal de suas contas externas. Uma economia está equilibrada macroeconomicamente quando tem taxas de juros suficientemente baixas para poder investir e crescer, e, quando o faz, as exportações crescem proporcionalmente às importações, de forma que se possa manter a taxa de endividamento externo. A taxa de endividamento externo é medida pela relação dívida externa/PIB, e, no caso do Brasil, cujo coeficiente de exportações é muito baixo, principalmente pela relação dívida externa/exportações.

Graças à intervenção do Banco Central que elevou ações, taxa de juros, vendendo US\$8 bilhões no mercado interno, e convertendo US\$20 bilhões de títulos públicos em títulos indexados em dólares, as autoridades monetárias lograram baixar a taxa de câmbio, que se elevara de cerca de R\$2,40 para 2,80 por dólar. Com isso, evitou-se uma pequena elevação da taxa de inflação. Mas o custo foi altíssimo, como se verificaria no ano seguinte, quando nova crise

cambial ameaçou o país, e só foi debelada graças ao apoio do FMI. A taxa de câmbio, entretanto – que fora mantida baixa artificialmente graças à taxa de juros elevada –, voltou a subir para próximo de R\$3,00 por dólar – era o mercado que cobrava sua conta – embora a taxa de juros continuasse em níveis exorbitantes.

Por que a nova crise cambial? Procurou-se explicar o fato com a “subida” de Lula nas pesquisas eleitorais. Entretanto, o candidato do PT já estava com intenções de voto superiores a 30% muito antes de a crise se desencadear. Na verdade, desde as eleições municipais de outubro de 2000, quando o PT alcançou ampla vitória, principalmente nas grandes cidades, estava claro que a probabilidade de eleição de um candidato de esquerda era muito grande. Por outro lado, antes da crise também ficou claro que, na busca da eleição, Lula moderou suas propostas, eliminando delas qualquer elemento radical. A dificuldade do candidato do governo em avançar nas pesquisas eleitorais pode ter sido um gatilho para desencadear a crise – os mercados financeiros precisam de um gatilho qualquer – mas certamente não foi sua causa. Esta tem que ser procurada na fragilidade financeira internacional do país, que a política equivocada de 2001 deixou novamente exposta aos analistas internacionais. Quando a crise econômica abateu-se sobre a Argentina muita gente observou, corretamente, que o Brasil havia se ‘descolado’ da sorte daquele país com a desvalorização de janeiro de 1999. De fato, isto aconteceu. O Brasil, que seguia um caminho semelhante ao da Argentina, salvou-se de um desastre maior quando deixou flutuar o câmbio. O grande erro da Argentina, naquele momento, foi não nos ter acompanhado. Mas esse descolamento era relativo. Quando o Brasil, em 2002, voltou a revelar superávits comerciais decepcionantes – que poderiam ter sido evitados se as autoridades monetárias houvessem sido mais realistas e mais respeitosas do mercado –, os analistas dos bancos internacionais voltaram a se lembrar dos prejuízos realizados com a Argentina, e, na primeira oportunidade, iniciaram seu ataque especulativo con-

tra o real. A crise de desconfiança, porém, teria sido facilmente contornada não fossem as semelhanças entre as duas economias, especialmente os superávits comerciais insuficientes, que apontavam para um futuro *default*.

O socorro pronto do FMI evitou o pior, mas, ao mesmo tempo, confirmou uma verdade sempre esquecida: os credores internacionais e o próprio FMI só se preocupam e só falam no déficit público e na dívida interna, mas, quando acontece a crise, ela sempre ocorre pelo lado externo, na medida em que o déficit em conta corrente e a dívida externa tornam-se, a seu ver, altos demais, e não mais se oferece a perspectiva de alta probabilidade de pagamento, ou, mais precisamente, de continuidade do serviço da dívida. Nesses momentos, nunca é o país devedor quem declara moratória. São os agentes financeiros internacionais que suspendem a rolagem da dívida, e, se não houver intervenção do agente de última instância, o FMI, o *default* torna-se inevitável. Mesmo no caso do Brasil, em fevereiro de 1987, quando o ministro da Fazenda Dílson Funaro declarou a moratória do país, a iniciativa pode ter parecido ser do Brasil: na verdade, o país não tinha outra alternativa. Poderia ter sido mais prudente, e declarado uma moratória ‘branca’, parando de pagar por falta de reservas, mas em qualquer hipótese o *default* era inevitável, e decorreria do endividamento irresponsável do país, e da conseqüente perda de confiança dos credores.

4. O risco da crise interna

A crise de balanço de pagamentos poderá ser agravada ou superada dependendo da forma que o governo enfrentar o problema interno. No plano externo o governo fez o mais importante, logrou um novo acordo com o FMI. A perda de confiança dos credores estrangeiros não foi superada, já que a renovação dos créditos de longo prazo e das linhas de crédito comer-

ciais de curto prazo das empresas brasileiras continua suspensa, mas o governo e o FMI fizeram o que era necessário no momento. Por outro lado, a iniciativa do presidente Fernando Henrique de conversar com os candidatos à Presidência sobre o acordo era o que devia ser feito no plano político. O importante agora é impedir que a crise externa se transforme em crise interna, que já está se manifestando. As empresas endividadas em dólares estão enfrentando dificuldade em rolar suas dívidas, não apenas porque os credores não renovam seus empréstimos, afetando sua liquidez, mas também porque a taxa de câmbio subiu e provocou prejuízos e, além disso, porque os empresários estão pessimistas e reduziram seus investimentos.

A primeira razão exige do governo apenas uma medida: assegurar a devedores e especuladores que usará sem hesitação suas reservas para manter a taxa de câmbio em um nível que leve ao equilíbrio da conta-corrente. Certamente não é de 2,40 reais por dólar, mas também não é maior que a taxa atual, de aproximadamente 3,00 reais. Além de uma meta de inflação, devemos ter uma meta de taxa de câmbio real para garantir exportadores e devedores. Seria inclusive razoável que as autoridades monetárias deixassem que a taxa de câmbio, cujo nível de equilíbrio estimo estar em torno ou pouco acima de R\$3,00 por dólar, suba para aproximadamente R\$3,50, para, dessa forma, desestimular as saídas e estimular as entradas (já que os agentes econômicos saberão que a taxa de equilíbrio é menor). Mas a taxa de câmbio não poderá ir além disso.

Por outro lado, dada a suspensão da rolagem da dívida e as previsões de déficit em conta corrente e de amortizações, a expectativa é de que o país, cujas reservas líquidas estão em torno de US\$23 bilhões, termine o ano com reservas líquidas próximas de zero ou negativas. O problema que se coloca para o governo é saber até que ponto deve usar suas reservas para manter o câmbio no nível que estimo de equilíbrio, ou se deixa que ocorra o *overshooting* do câmbio. Em qualquer hipótese, a herança que o atual governo deixa pa-

ra o próximo é da mais absoluta crise. O *default* só será evitado se o FMI liberar o uso de seus recursos, que em princípio não devem ser usados, até o momento em que um aumento ou a perspectiva de um aumento do superávit comercial leve os credores a renovar suas linhas de crédito. Williamson (2002) realizou um cuidadoso estudo das perspectivas de *default* do Brasil e chegou à conclusão de que há, de um lado, um elemento de pânico por parte do mercado, que não se justifica pelas declarações dos candidatos; de outro, a prática de elevadas taxas de juros conspira para manter a dívida interna em elevação e a economia como um todo sob perigo, já que o superávit primário tenderá a ser de R\$53 bilhões em 2003 contra um total de juros internos de R\$176 bilhões. Tudo, afinal, dependerá, de um lado, de como será o comportamento do novo governo na área fiscal e monetária, e, de outro, dos credores externos.

Na área interna, o problema fundamental é o de enfrentar o pessimismo dos empresários e reverter a queda dos investimentos que está provocando taxas de desemprego recordes. Nesse caso, não há outra coisa a fazer senão começar a reduzir a taxa de juros de forma determinada. Quando, no início deste ano, o documento “Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade” tornou-se público, eu e Nakano pensávamos no novo governo que se avizinhava, dado o ano eleitoral (BRESSER-PEREIRA e NAKANO, 2002a). Nessa ocasião deveria ser decidida a baixa dos juros, ao mesmo tempo em que se deixaria que a taxa de câmbio deslizesse para seu nível mais alto de equilíbrio. Mas, diante da crise de confiança internacional e da recessão interna, e dado o fato de que a taxa de câmbio já atingiu um nível razoável, é preciso começar já a baixar a taxa de juros. É essencial que, através de políticas do Banco Central, provavelmente usando os recursos compulsórios, se estimule o setor bancário a emprestar, e se utilize o BNDES como instrumento adicional para garantir internamente a rolagem em reais das dívidas contraídas pelas empresas no setor.

Nesse documento, demonstramos que a taxa de juros básica paga pelo Banco Central, ao contrário do que se afirmava, não é altíssima devido à classificação de risco do Brasil. Essa elevação é explicada por um conservadorismo excessivo praticado há mais de dez anos pelo Banco Central. Muitos países, com classificações de risco iguais ou piores do que a do Brasil, apresentavam taxas de juros básicas duas a três vezes menores. Entendíamos que a redução da taxa de juros para cerca da metade do nível atual deveria ser adotada no próximo governo para se poder retomar o desenvolvimento. Agora, dada a nova crise de confiança externa e recessão interna, que ameaçam a solvabilidade das empresas, é preciso ter a firmeza de baixar a taxa de juros.

Muitos dirão o contrário, que está na hora de aumentar a taxa de juros, para tentar reduzir o câmbio e a inflação. Ao que conta, o próprio FMI pressionou o governo brasileiro nesse sentido quando da assinatura do último acordo. Isto seria razoável caso a crise de balanço de pagamentos fosse resultado de excesso de demanda. Não é. É resultado de excesso de dívida e de déficit em conta corrente ainda muito alto. Elevar a taxa de juros em uma situação desse tipo foi o que fez a Nova Zelândia, em 1997, como resposta à crise dos países asiáticos que se refletia fortemente naquele país. O resultado foi desastroso, levando inclusive o partido do governo a perder as eleições seguintes. A Austrália, enfrentando o mesmo problema, fez o oposto – reduziu a taxa de juros e estimulou a economia voltando-se para o mercado externo. Foi um grande êxito e o governo reelegeu-se.

A diferença daqueles países para o Brasil é a de que suas economias não eram tão frágeis internacionalmente. Mas isto não significa que devamos, diante da crise de balanço de pagamentos, nos amedrontar. Ao contrário, os perigos que enfrentamos são maiores, exigindo maior determinação e coragem da nossa parte. O essencial, agora, é fortalecer as empresas e os bancos nacionais. Estes estão sólidos graças à competente rees-

truturação realizada através do PROER e à boa qualidade da sua administração, mas não há solidez que resista à crise externa acoplada à interna.

Ao mesmo tempo, o governo precisa aprofundar imediatamente seu ajuste fiscal. Da mesma forma que certa ortodoxia incompetente certamente proporá elevar juros, outra heterodoxia igualmente incompetente proporá gastar mais para aumentar a demanda. Seria um erro igualmente grave. O FMI contentou-se com um superávit primário de 3,75%. Cremos que, mesmo neste ano de eleições, deveríamos tentar aumentar esse número para 4. Sei que não é fácil nem agradável, mas jamais recuperaremos o crédito externo e a confiança dos empresários internos se afrouxarmos a política fiscal. Pelo contrário, precisamos endurecê-la.

5. Conclusão

O Brasil aproxima-se, assim, das eleições presidenciais em um quadro de crise de balanço de pagamentos. Fernando Henrique Cardoso foi extremamente bem sucedido quando, como ministro da Fazenda, liderou o Plano Real em 1994, e estabilizou os preços. Sua equipe econômica, entretanto, sofreu graves perdas depois disto, e a política que adotou nos anos seguintes ao invés de ocupar-se de completar a estabilização macroeconômica, levou-a a deteriorar-se, nos primeiros quatro anos de governo, seja porque o ajustamento fiscal insatisfatório nos primeiros quatro anos e as altas taxas de juros impediram o equilíbrio fiscal, seja porque a taxa de câmbio sobrevalorizada levou a grandes déficits em conta corrente, e a grande aumento da dívida externa e principalmente do passivo total líquido do país. O segundo turno do governo foi inaugurado com uma corajosa e bem sucedida flutuação do real. Em seguida, a taxa de juros, que havia sido elevada no momento da desvalorização, foi baixando, enquanto as metas fiscais eram atingi-

das, e se reduzia lenta, mas seguramente a taxa de juros interna. Esta, entretanto, mantinha-se em nível muito superior ao que justificariam as classificações de risco do Brasil. Não obstante, quando, no início de 2001, agrava-se a crise da Argentina, ao mesmo tempo em que a economia brasileira dava sinais de certo superaquecimento, o Banco Central cometeu o erro de elevar a taxa de juros para impedir que a taxa de câmbio deslizesse para cima. Com isto, voltava-se à política de 1995-98, de dar toda prioridade ao combate à inflação, e se aceitava a proposta absurda do Segundo Consenso de Washington de que países altamente endividados pudessem resolver seus problemas recorrendo à poupança externa, ou seja, a mais endividamento. Ao avizinharem-se as eleições presidenciais, a crise de balanço de pagamentos, que estava latente, aflorou. Há um elemento de pânico ou de efeito-manada na crise, mas não há dúvida também que ela reflete uma política gravemente equivocada por parte da equipe econômica chefiada pelo ministro Pedro Malan nestes oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso.

Nestes oito anos, a equipe econômica errou e as elites que ela representa erraram ao adotarem uma política de altos juros e câmbio baixo, atribuindo prioridade a uma batalha já basicamente vencida – a batalha contra a inflação – ao invés de terem-se voltado contra a nova grande ameaça que surgia em 1995: o desequilíbrio do balanço de pagamentos e a conseqüente insolvência externa.⁹ Esses erros decorreram de uma política de *confidence building*, de busca de confiança em Washington e Nova Yorque, às custas dos fundamentos macroeconômicos. De haverem aceitado – sem crítica – a proposta central do Segundo Consenso de Washington: a de que seria possível para países em desenvolvimento, altamente endividados, retomar o crescimento com poupança externa.

9. Digo ‘basicamente vencida’ porque jamais a luta contra a inflação é completamente vencida. A inflação é sempre uma ameaça para qualquer país.

Referências Bibliográficas

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 21, n. 1, abr. 1991.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, MARAVALL, José Maria, PRZEWORSKI, Adam. *Reformas econômicas em novas democracias*. São Paulo: Editora Nobel, 1996. (Publicado originalmente em inglês, 1993).
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, NAKANO, Yoshiaki. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 2, p. 146-177, jul. 2002a.
- _____. Economic growth with foreign savings? In: SEVENTH INTERNATIONAL POST KEYNESIAN WORKSHOP, "Fighting recession in a globalized world: problems of developed and developing countries". Kansas City, Missouri, 30 jun. 2002b.
- MARAVALL, José Maria. Política e políticas: reformas econômicas na Europa Meridional. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, MARAVALL, José Maria, PRZEWORSKI, Adam. *Reformas econômicas em novas democracias*. São Paulo: Editora Nobel, 1996. p. 83-132.
- WILLIAMSON, John. Is Brazil next? Washington, DC: Institute for International Economics, International Economics Policy Briefs, PB02-7, ago. 2002.
- _____. What Washington means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, John (Org.). *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990. p.7-38.
- _____. The progress of policy reform in Latin America. In: WILLIAMSON, John (Org.). *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990. p. 353-420.

Resumo

Fernando Henrique Cardoso foi extremamente bem sucedido quando liderou o Plano Real, em 1994, e estabilizou os preços. A política que sua equipe econômica adotou, nos primeiros quatro anos de governo, porém, levou a estabilização macroeconômica a deteriorar-se. O segundo turno do governo foi inaugurado com uma corajosa e bem sucedida flutuação do real. Em seguida, a taxa de juros, que havia sido elevada no momento da desvalorização, foi baixando, enquanto as metas fiscais eram atingidas, e se reduzia lenta, mas seguramente a taxa de juros interna. Esta, entretanto, mantinha-se em nível muito superior ao que justificariam as classificações de risco do Brasil.

Não obstante, quando, no início de 2001, agrava-se a crise da Argentina, ao mesmo tempo em que a economia brasileira dava sinais de certo superaquecimento, o Banco Central cometeu o erro de elevar a taxa de juros para impedir que a taxa de câmbio deslizesse para cima. Com isto, voltava-se à política de 1995-98, de dar toda prioridade ao combate à inflação, e se aceitava a proposta absurda do Segundo Consenso de Washington de que países altamente endividados pudessem resolver seus problemas recorrendo à poupança externa.

Distribuição de renda e desemprego nos anos 90¹

MARCELO NERI

Introdução

Este trabalho faz uma colagem de diversos artigos e notas de minha co-autoria relativos à evolução da distribuição de renda na década passada. Na primeira seção apresentamos uma visão geral das mudanças do nível de renda em diversos segmentos da sociedade brasileira ocorridas no período. A seção seguinte avalia a evolução dos indicadores de desemprego *vis a vis* a indicadores sociais baseados em renda. Finalmente a seção três apresenta as principais conclusões do estudo.

1. Visão geral da distribuição de renda nos anos 90

Trabalhamos aqui com distribuição de renda no sentido estatístico, incluindo tanto mudanças na desigualdade como no

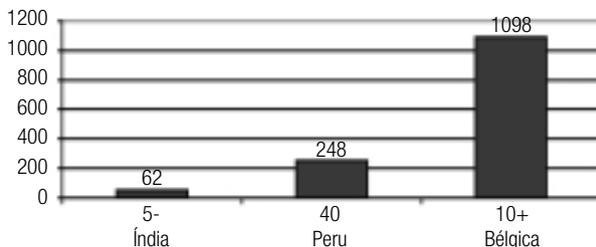
1. Agradecemos à equipe do Centro de Políticas Sociais da FGV pelo excelente suporte. Os erros remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

crescimento da renda domiciliar per capita, resumida em três grupos: o décimo mais rico que se apropria de quase metade da renda (mais precisamente, 47.3%); a metade mais pobre que fica com pouco mais de um décimo da renda nacional (12.3%); e os 40% intermediários – uma classe média – cuja parcela na população e na renda praticamente coincidem (40.4%), constituindo um país de renda média, uma espécie de Peru, inserido entre a rica Bélgica e a pobre Índia. O Gráfico 1 abaixo apresenta a renda familiar per capita média desses três segmentos da sociedade brasileira.

Esta abordagem desagregada contrasta com aquela baseada no PIB aonde a ponderação é proporcional à renda de cada pessoa – que “vale o que ganha”. Esse aspecto é básico no caso brasileiro, em que o alto grau de desigualdade de renda observada torna a sua média um mal indicador de bem-estar social.

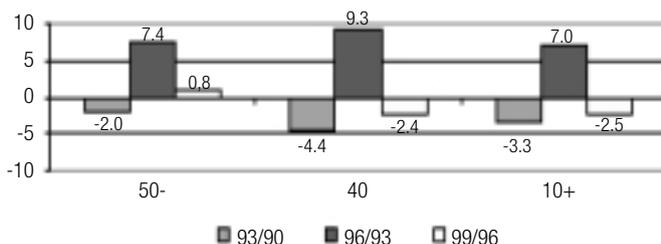
Dividimos a análise da evolução nos anos 90 em três fases de três anos cada: i) incerteza crônica (1990-93); ii) *boom* pós-estabilização (1993-96); iii) incerteza crítica (1996-99).

Gráfico 1. *Nível por grupo de renda – 1999 (Reais).*



Elaboração: CPS/FGV processando os microdados da PNAD-IBGE.

Gráfico 2. Taxa de crescimento anual da renda per capita por grupos de renda.



Elaboração: CPS/FGV processando os microdados da PNAD-IBGE.

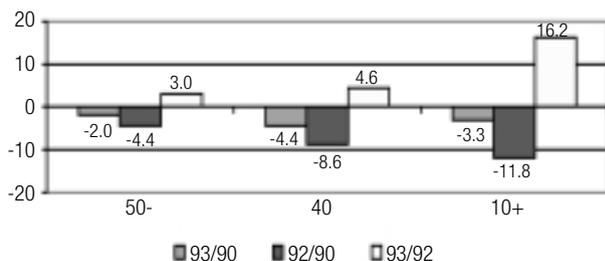
1.1 Incerteza crônica (1990-93)

Há uma fase, antes do Plano Real, que denominamos de incerteza crônica, quando a população estava acostumada a conviver com a instabilidade derivada da inflação alta e persistente. Os agentes e instituições desenvolveram uma série de mecanismos para se defender da inflação, cujo principal efeito colateral era perpetuar a própria inflação.

Essa fase abrange dois períodos da década de 1990 conforme ilustrado no Gráfico 3. O primeiro, de 1990 a 1992, na gestão Collor, em que se verificou um “milagre econômico” às avessas. A renda caiu de forma acentuada, mas afetou, principalmente, os mais ricos – 11.8 contra -4.4% a.a. dos mais pobres. Collor reduziu a desigualdade, nivelando por baixo a renda.

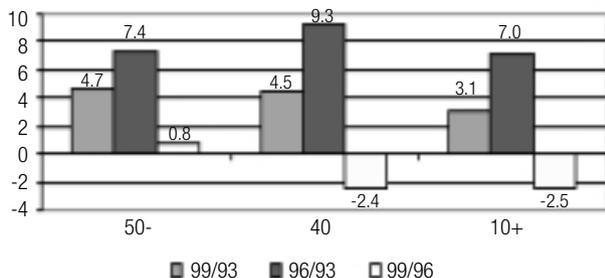
O segundo período (1992/93) é marcado por taxas de inflação ascendentes e um aumento da renda em todos os grupos da população mas, também nesse caso, de forma mais significativa entre os mais ricos – 16.2 contra 3% a.a. dos mais pobres – implicando um aumento da concentração de renda.

Gráfico 3. Taxa de crescimento anual da renda per capita por grupos de renda (%).



Elaboração: CPS/FGV processando os microdados da PNAD-IBGE.

Gráfico 4. Taxa de crescimento anual da renda per capita por grupos de renda (%).



Elaboração: CPS/FGV processando os microdados da PNAD-IBGE.

1.2 Boom pós-estabilização (1993-96)²

A fase seguinte (1993/96) pode ser classificada como de lua-de-mel com o Plano Real. Todos os segmentos da população ganharam aumentos de renda em torno de 8% a.a.. A incerteza crônica foi, de maneira muito rápida, retirada da economia – geran-

2. Ver Neri e Considera (1996), Amadeo e Neri (1999) e Neri, Considera e Pinto (2000).

do ganhos de bem-estar importantes – e substituída por uma fase de euforia social que durou até o fim de 1996. O quadro abaixo apresenta um esquema dos principais efeitos do Plano Real sobre desigualdade, crescimento, pobreza e bem-estar social.

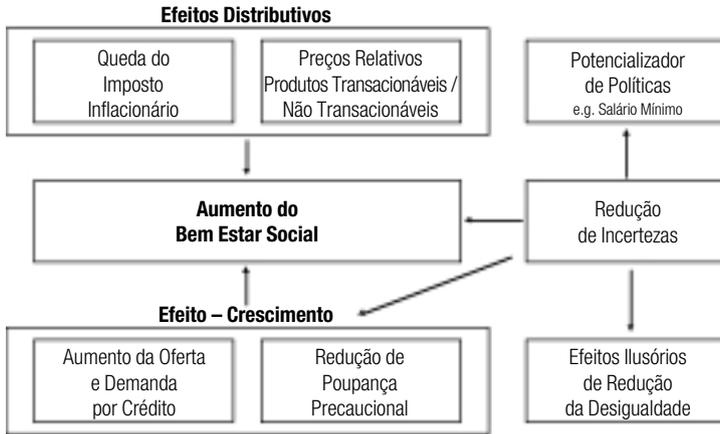
O efeito redutor de desigualdade do Real foi relativamente pequeno. Os planos de estabilização que o antecederam e o próprio Plano Real foram criados para reduzir a inflação mantendo, mais ou menos, o *status quo* da distribuição de renda. O Real foi concebido para combater a inflação e foi bem sucedido nisso. O ganho de bem-estar social provocado pela estabilização não foi a queda da desigualdade, mas – como o próprio nome sugere – o aumento da estabilidade da renda dos indivíduos.

Após o lançamento do Plano Real tivemos, junto com a redução da inflação, um ganho de bem-estar associado à menor incidência do imposto inflacionário, principalmente nas classes de renda mais baixas. Simulações desse efeito revelam um aumento de 10% na renda de quem não tem acesso a mecanismos financeiros sofisticados e uma redução de pobreza de 5%. Essa é uma característica da estabilização, mas que vai explicar apenas uma pequena parte do ganho social observado depois do Real.

Um segundo efeito refere-se ao tipo de estabilização que foi feita. Fixou-se a taxa de câmbio, abriu-se a economia e ocorreu um *boom* de consumo. As medidas em meio ao *boom* de consumo beneficiaram os setores de produtos não-transacionáveis, como serviços, mas prejudicaram os transacionáveis, como indústria. E é o setor de serviços que abriga o maior número de pobres ocupados da economia. Houve, em decorrência, um impacto redutor de pobreza. Isso explica porque algumas regiões, como Rio de Janeiro, por exemplo, foram mais beneficiadas do que outras, como São Paulo.

O terceiro efeito, o principal diretamente ligado à estabilização, é a redução das incertezas. Nessa passagem da incerteza crônica para um período de estabilidade há ganhos de bem-estar social diretos, pois se consegue planejar o futuro.

Efeitos do Real



A estabilização também aumenta a demanda por crédito (poupança negativa) por parte das famílias, que podem ter um comportamento menos prudente em relação ao futuro e se liberam para consumir e tomar crédito. Complementarmente, bancos e financeiras tendem a se sentir mais seguros no monitoramento dos seus potenciais tomadores. A redução de incerteza depois do real levou – tanto por razões de oferta como de demanda – ao florescimento do mercado de crédito direto ao consumidor.

O principal ganho do real foi trazer estabilidade à renda de cada um. Calculamos isso com base em dados da PME-IBGE que acompanham as mesmas famílias ao longo do tempo e concluímos que a volatilidade da renda domiciliar mensal do trabalho caiu cerca de 40% com a estabilização.³

O efeito de redução de volatilidade contamina as medidas de desigualdade. Parece que a desigualdade caiu mais porque se a economia está mais estável, as desigualdades de renda mensais – que é o que se mede no Brasil – são infladas por essa flutuação. Se se tiver uma economia em que a renda mé-

3. Ver a este respeito Neri e Camargo (2002).

dia auferida ao longo do tempo é a mesma, uma economia igualitária por definição, mas com rendas que flutuam de maneira dessincronizada, parece que a desigualdade é maior do que é na verdade. A redução dessas flutuações produziu um efeito redistributivo ilusório do Plano Real. A desigualdade de rendas mensais cai três vezes mais que a desigualdade de renda auferidas ao longo de quatro meses consecutivos e essa diferença corresponde justamente ao efeito de redução da instabilidade temporal da renda. Em suma, parece que a desigualdade caiu, mais o que caiu mesmo foi a instabilidade da renda individual.

Os efeitos redistributivos diretos do Plano Real não foram grandes, mas a estabilidade criou a possibilidade de se fazer política social de uma maneira muito melhor do que se fazia antes. Em primeiro lugar, porque alongou o horizonte de ação de governos e agentes privados, aí incluindo empresas e trabalhadores. Com a estabilidade e o fim do imposto inflacionário ficou mais fácil para o governo e para as famílias implementarem os seus respectivos orçamentos.

O Plano Real viabilizou a ação de políticas sociais mas não é, em si, uma grande política distributiva. É preciso distinguir condições necessárias das suficientes. O objetivo do Real não foi a redistribuição de renda, mas acabou por gerar um efeito de potencializar a operação de políticas distributivas. Assim não faz muito sentido discutir quem é o pai dos benefícios distributivos imediatos do Real, pois eles ainda estariam por vir.

O grosso (55.7%) da redução da pobreza líquida observada no período pós-Real se deu exatamente em maio de 95. A redução da pobreza de 10.56% então observada estaria ligada ao reajuste de 43% do salário mínimo concedido na mesma data. O erro parece ser a ênfase dada ao efeito distributivo direto do Real. O ganho maior é o de melhorar a operação de políticas distributivas, como o aumento do salário mínimo exemplifica.

1.3 Incerteza crítica (1996-99).

Em seguida, há uma fase em que o país ficou exposto a choques externos. A natureza da incerteza percebida nesse período é diferente do aspecto cotidiano daquele observado no período de inflação alta. É uma fase de incerteza crítica no sentido de uma crise aguda que estaria ainda por vir. O Brasil passou a conviver com a possibilidade de uma grande deterioração, como as que ocorreram nas economias asiática e russa em setembro de 1997 e outubro de 1998. Crise anunciada finalmente atingiu a economia brasileira em janeiro de 1999. Em termos agregados, havia a possibilidade de um choque de proporções consideráveis. Os cidadãos passaram a conviver mais de perto com a possibilidade de desemprego de longa duração. Não falamos de uma sucessão de choques micro ou macroeconômicos, como no período de inflação crônica, mas da expectativa de choques não triviais e de natureza desconhecida.

Os resultados observados *a posteriori* evidenciam que os 50% mais pobres apresentaram pequenos ganhos absolutos de renda (0.8% a.a.) no período 1996 a 1999, ao contrário dos segmentos mais abastados (em torno de -2.5% a.a.). Na verdade, conforme o Gráfico 4 ilustra, o propalado aspecto distributivo do pós-Real (1993-99) ocorre não em função do *boom* do período logo após a estabilização (1993-96) mas no período marcado por crises externas (1996-99). Esta última fase será analisada em maior detalhe nas próximas seções.

2. A crise de desemprego

2.1 Conceitos

Se buscássemos sintetizar o dia-a-dia do debate social brasileiro contemporâneo numa única variável, esta variável se-

ria sem dúvida a taxa de desemprego *metropolitana*. Nesta seção defende-se o uso de medidas alternativas de desempenho do mercado de trabalho. Em primeiro lugar, calculamos taxas de desemprego *a nível nacional* a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Demonstramos a existência de uma alta dispersão geográfica das mudanças recentes do desemprego e de outros indicadores sociais ao longo do território brasileiro. Em segundo lugar, privilegiamos o uso de medidas de bem-estar social baseadas em renda domiciliar per capita do trabalho. Isto é, a soma das rendas do trabalho de todos os membros do domicílio dividida pelo número de membros. Argumentamos em favor do uso deste último conceito por resumir uma série de fatores operantes sobre o trabalho de todos os membros do domicílio, como os níveis de ocupação e de rendimento, auferidos de maneira formal ou informal. Além de maior poder de síntese, esta estatística pode ser calculada com as mesmas pesquisas utilizadas para auferir mensalmente a taxa de desemprego. Outra vantagem desse conceito é a de permitir relações mais diretas com elementos da literatura de bem-estar social, como pobreza.

2.2 *Desemprego nacional*

Privilegiamos aqui o uso de dados de desemprego em nível nacional oriundos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Analisamos o período de crises externas, compreendido entre outubro de 1996 e outubro de 1999. A taxa de desemprego agregada no grupo etário dos 15 aos 65 anos sobe de 6.9% para 9.8%. Os 2.9 pontos de porcentagem adicionais correspondem a um incremento de 12.5% a.a.. Cerca de 2.5 milhões de indivíduos foram adicionados ao contingente de 4.7 milhões de desempregados observados em 1996.

2.3 Desemprego na classe A

Nesta parte realizamos uma análise da evolução do desemprego nas classes de maior poder aquisitivo. Uma vez que a renda familiar corrente é afetada diretamente pelo desemprego, optamos aqui por utilizar um conceito de classe social que fosse (mais) independente da renda familiar corrente. As pesquisas de opinião e de hábitos de consumo realizadas freqüentemente embutem conceitos de classe social baseadas em medidas de acesso a bens de consumo. Utilizamos aqui, como indicador da classe A, o fato do indivíduo pertencer a uma família com acesso aos seguintes bens incluídos no questionário da PNAD: geladeira, televisão, freezer e máquina de lavar.

Cerca de 20.7 milhões de pessoas pertenciam a nossa definição arbitrária de classe A. Em primeiro lugar, cabe notar que esta população cresceu a uma taxa de 14.1% no período 1996-99 contra 2.5% do conjunto total de população da PNAD. Ou seja, a fase de crises externas não foi marcada pela estagnação ao acesso aos bens de consumo, pelo contrário.⁴ Nesse sentido o período recente pode ser caracterizado como uma crise de produtores, e não de consumidores. Analisando do ponto de vista dos produtores, a taxa de desemprego sobe no período 1996-99 a taxas superiores na classe A (16% a.a., de 5% para 7.8%) do que para o conjunto total de classes (12.5% a.a.). Esta estatística para a classe A metropolitana sobe 19.5% a.a. (de 5.8% para 9.9%). Esses resultados confirmam o fato, recorrente neste trabalho, de que a crise de desemprego atingiu mais fortemente os segmentos mais altos, especialmente os residentes nos centros metropolitanos, do que as demais classes sociais.

4. Uma medida alternativa de classe A incluiria também a taxa de acesso à telefonia, mas o forte processo de expansão observado no período posterior à privatização superestimaria a estimativa. Em alguma medida o processo de abertura da economia brasileira produz um efeito similar na estatística escolhida.

2.4 Zoom sobre a crise

A fonte básica de informação usada no Brasil sobre o desempenho social são pesquisas de mercado de trabalho aplicadas de maneira circunscrita às seis principais regiões metropolitanas, como a PME-IBGE. Essas regiões representam cerca de 30% da nossa população e são bastante diferentes do resto do país, com rendas 42.5% superiores. Outra limitação dessas pesquisas é que elas cobrem apenas a renda oriunda do trabalho, ignorando outras fontes de renda que representam 26.9% do total de renda auferida como aluguéis, juros e dividendos e principalmente aquela influenciada por políticas públicas (benefícios previdenciários, seguro-desemprego e outras transferências). Apesar dessas limitações, são essas pesquisas que notadamente pautam o nosso debate social.

A PNAD-IBGE nos permite ampliar o foco da análise de indicadores sociais baseados em renda. Primeiro, por cobrir a quase totalidade do território brasileiro. Segundo, por abarcar todas as fontes de renda percebidas pelos diversos membros dos domicílios. A limitação maior da PNAD é a defasagem com que os dados pesquisados são conhecidos.

A última PNAD, de outubro de 1999, nos permitiu em julho último, captar os impactos da recente onda de choques externos no bem estar geral da população do país visto como um todo. Entre 1996 e 1999, a renda domiciliar per capita média,⁵ deflacionada pelo INPC do IBGE, caiu à taxa de 1.37% a.a.. A proporção de indigentes caiu 0.57% a.a., perfazendo, em 1999, 29.3% da população brasileira, um total de 46 milhões de indigentes, pessoas muito pobres. É um número considerável, embora diminuindo percentualmente. Entretanto, deve-se frisar que, de maneira surpreen-

5. Isto é, a soma de renda de todos os membros da família dividida pelo número total de membros. Este conceito nos permite incorporar desempregados, os ocupados sem pagamento e – por que não? – crianças à análise.

dente, dada a forma como o debate tem sido conduzido, a miséria brasileira não subiu no período 1996-99.

A maior amplitude da PNAD nos permite restringir paulatinamente o seu escopo para elementos cobertos nas pesquisas de mercado de trabalho metropolitanas divulgadas mensalmente. Em primeiro lugar, diminuindo o escopo geográfico dos indicadores para o nível metropolitano: a renda caiu 3.22% a.a. e a indigência subiu 1.85% a.a..

Tabela 1. *Renda e pobreza: nível e evolução entre 1996 e 1999 (%).*

	Renda Média Per Capita		Pobreza (P0)*	
	Nível 1999	Tx de Variação 1996-99 a.a.	Nível 1999	Tx de Variação 1996-99 a.a.
Brasil Total				
Todas as Fontes	230.47	-1.37	29.3	-0.57
Trabalho	179.87	-2.79	41.01	1.31
Brasil Metropolitano				
Todas as Fontes	313.65	-3.22	17.65	1.85
Trabalho	242.55	-4.57	29.07	4.22

Fonte: PNAD – IBGE **Elaboração:** CPS/IBRE/FGV

* 76 Reais por pessoa ajustados por diferenças de custo de vida (ver FERREIRA et al., 2000).

Finalmente, ao restringirmos o conceito de renda a somente aquela proveniente do trabalho nas áreas metropolitanas, a indigência baseada apenas na renda do trabalho dessas seis regiões metropolitanas aumentou 4.22% a.a. e a renda, nesse mesmo universo, caiu 4.6% a.a..

A Tabela 2 confirma que o epicentro da crise social foi a renda do trabalho metropolitana. A crise foi amortecida pelo aumento de rendas oriundas de fontes alternativas ao trabalho, em particular em áreas não metropolitanas.

Tabela 2. *Variação (% a.a.) da renda per capita entre 1996 e 1999.*

	Renda de todas as fontes	Renda de fontes não trabalho*	Renda só do trabalho
Brasil	-1.37	4.41	-2.79
Áreas não metropolitanas	-0.01	6.23	-1.48
Áreas metropolitanas	-3.22	2.09	-4.57

Fonte: PNAD – IBGE **Elaboração:** CPS/IBRE/FGV

* inclui previdência social, seguro-desemprego, aluguéis, juros etc.

Em suma, no período 1996-99, quando usamos indicadores sociais baseados em pesquisas mais ágeis de mercado de trabalho como a PME-IBGE (PED-SEADE) tendemos a superestimar a deterioração das condições de vida brasileiras. Isto porque a onda recente de crises externas atingiu mais fortemente o trabalho metropolitano (em particular, o paulistano) do que outras fontes de renda ou áreas geográficas.

2.5 Crise de desemprego metropolitana

O aumento da taxa de desemprego constitui o principal problema percebido pela população, como atestam as pesquisas de opinião realizadas ao longo dos últimos anos.⁶ Existem duas medidas mais difundidas de desemprego no Brasil. De um lado, temos a taxa de desemprego aberto calculada a partir da Pesquisa Mensal do Emprego (PME) do IBGE para as seis prin-

6. Por exemplo, de acordo com o levantamento nacional CNI-Ibope, em março de 1999 logo após a desvalorização do Real, 70% dos entrevistados apontavam o desemprego como o principal problema do país contra 13% para inflação. Na pesquisa cada entrevistado podia indicar mais de uma variável.

cipais regiões metropolitanas brasileiras e, de outro, a taxa de desemprego calculada a partir da Pesquisa de Emprego e Desocupação (PED) da Fundação SEADE para a grande São Paulo. A primeira estatística capta o desemprego como uma medida de ‘folga’ (excesso de oferta) no mercado de trabalho. Uma vantagem do conceito PME é a sua maior comparabilidade internacional, uma vez que segue estritamente a convenção anteriormente fixada pela OIT. A segunda estatística adotada na PED adiciona o desempregado por desalento e os ocupados precários ao seu conceito de desemprego. A sua vantagem é incorporar elementos típicos do mercado de trabalho brasileiro, como a informalidade, conferindo uma dimensão social mais ampla à medida considerada.

O trabalho caracterizou de formas diversas, o período 1996-99 como uma crise de desemprego metropolitana (no conceito de desemprego da OIT). A face mais visível dessa crise foi um incremento de cerca de dois pontos de porcentagem na taxa de desemprego da PME conforme a Tabela 3 indica.

Tabela 3. *Brasil: desemprego de longa e curta duração.*

(Média Jan-Jun)

Ano	Taxa de desemprego		
	<i>Curta duração</i>	<i>Longa duração</i>	<i>Total</i>
1996	4.0	1.9	5.8
1997	3.8	2.0	5.8
1998	4.7	3.2	7.8
1999	4.6	3.2	7.8
2000	5.2	2.5	7.7

Fonte: PNAD – IBGE **Elaboração:** CPS/IBRE/FGV

A análise desagregada em bases semanais da inflexão observada na taxa de desemprego para a grande São Paulo, apresentada no Gráfico 5, identifica a passagem da última semana de dezembro de 1997 para a primeira semana de janeiro de 1998 como a data em que o aumento da taxa se materializou. Este ponto se deu cerca de três meses após o aumento da taxa de juros adotado como reação à crise asiática.

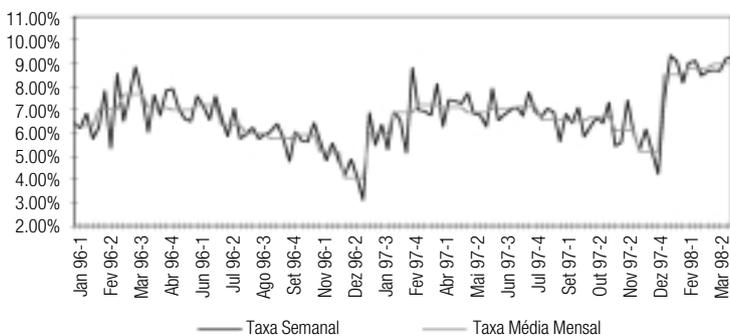
Outro ponto que preocupa na Tabela 3 foi o aumento da taxa de desemprego de longa duração. A taxa de desemprego metropolitana média de pessoas desempregadas há mais de seis meses sobe 72.2 % (de 1.8% para 3.1%) no período 1996-99. O desemprego brasileiro tem sido historicamente freqüente e de baixa duração,⁷ ou seja, a alta mobilidade permitia a socialização de uma taxa de desemprego num número maior de pessoas, diluindo o seu custo. O alongamento da duração do desemprego pode também ser captado pelo aumento observado no tempo de busca de trabalho e no tempo sem emprego apresentados no Gráfico 6.

Cabe por fim notar que, apesar da taxa de desemprego se manter alta, a composição foi mudada em direção à taxa de desemprego de curta duração. Mais uma vez, esse efeito pode alternativamente ser captado pela queda no tempo de busca de emprego e tempo sem emprego no Gráfico 6. Este fenômeno está associado na literatura ao final das recessões quando a expectativa de sucesso na busca de trabalho atrai novos entrantes ao mercado de trabalho, anteriormente desencorajados a buscar trabalho.

7. Ver Neri et al. 1997 e 2000.

Gráfico 5. *Taxas de desemprego a 7 dias em bases semanais*

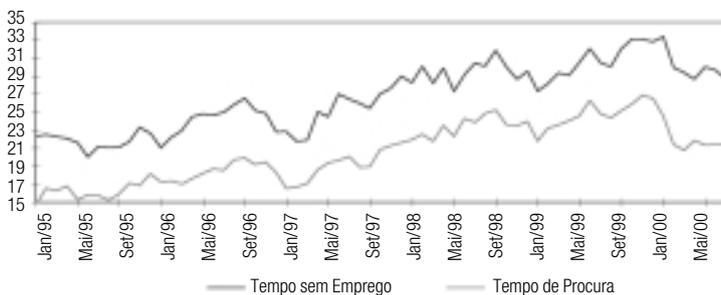
São Paulo – Início da Crise
Taxas Semanais x Taxas Mensais Oficiais



Fonte: PME – IBGE

Elaboração: CPS/IBRE/FGV

Gráfico 6. *Média do tempo de desemprego e sem emprego - Brasil*



Fonte: PME – IBGE

3. Conclusões e extensões

Os 8 anos dos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso podem ser divididos em quatro fases: i) lua de mel com o Real que dura até final de 1996; ii) período marcado pelas crises asiática (1997), russa (1998) e brasileira (1999), quando as metrópoles constituíram o epicentro dos abalos sociais observados. De 1996 a 1999, a renda familiar per capita do trabalho cai à taxa média de 4.5% ao ano nas metrópoles, ao passo que a renda de outras fontes em outras áreas aumenta 6.23% a.a.. No cômputo geral, a renda per capita de todas as fontes cai 3.22% a.a. nas metrópoles, enquanto a mesma se mantém estável no resto do país. Apesar da queda do tamanho do bolo (-1.37% a.a.), a miséria nacional cai à taxa de -0.57% a.a., despercebida pelos habitantes das metrópoles, a caixa de ressonância dos eventos nacionais. O que vai mal nesse período é o mercado (de trabalho), enquanto as redes de proteção social, embutidas no efeito das outras rendas, amortecem os efeitos da crise sobre os mais pobres.

iii) Esta fase corresponde à sobreposição do governo Fernando Henrique e o começo da presente década. Nesse aspecto temos poucos dados disponíveis para o conjunto do país e para rendas de todas as fontes, o que, como vimos, enviesa bastante os resultados. Restringindo a análise ao trabalho metropolitano, a miséria metropolitana baseada em renda do trabalho cai de 33% para 25% de julho de 1994 a final de 1996, sobe meio-caminho de volta até 1999. Passamos daí a uma terceira fase dos idos de 2000 a abril de 2001 quando a miséria volta a cair de 29% para 28%. Nessa época, ao contrário do *boom* inicial do Real, a desvalorização cambial favorece os segmentos exportadores. Depois de uma década, o emprego formal volta a subir.

iv) Em abril de 2001, uma nova crise aflora de forma repentina, liquidando o crescimento anunciado de até 4% a.a.. Ela foi composta de três ondas simultâneas: energia elétrica, derrocada argentina e recessão americana. Configura-se uma volta ao padrão metropolitano da crise. De um lado, os efeitos do racionamento de energia atingiram menos as áreas rurais, justamente pela precariedade elétrica das mesmas. Na área rural do Nordeste a principal fonte de iluminação de 44% dos domicílios é o lampião. (Lampião ainda vive no sertão nordestino!) Por outro, a crise argentina e a recessão americana, intensificadas após os atentados de 11 de setembro, afetaram prioritariamente os grandes centros que transacionam mais com o exterior.

No lado positivo do viés, avanços sociais foram concentrados nas cidades pequenas, médias e nas áreas rurais. O aumento do poder de compra do salário mínimo da ordem de 17% nos últimos dois anos foi restrito a quem percebe o piso previdenciário, em particular, os beneficiários rurais. O projeto Alvorada difunde-se pelos principais grotões de pobreza brasileiros desde 2001. Hoje são mais de 9 milhões de crianças com Bolsa-escola em municípios pobres.

Complementarmente, os elementos da agenda de reformas estruturais adotada no país nos últimos anos afetou de forma mais intensa e adversa alguns grupos metropolitanos. Como exemplos: a abertura para o comércio exterior e o operário paulistano, a privatização e o funcionário da estatal carioca, a reforma administrativa e o servidor público brasileiro etc. No longo prazo o consumidor estará melhor com as reformas, aliás como os dados do Censo 2000 já apontam. Mas no curto prazo diversos produtores metropolitanos perderam suas ocupações. Perdeu quem tinha inserção produtiva e voz, não a maioria difusa de consumidores ou os pobres que ganharam as bolsas do Alvorada.

A falha social parece ter sido em relação aos produtores desalojados das grandes cidades, deixados à sorte das ondas

e da lei dos mercados. A violência e o desemprego, que dominam o debate social recente, são símbolos da desilusão metropolitana. Há timidez das políticas, influenciada pela falta de mecanismos de coordenação dos municípios das metrópoles que carecem de marco institucional próprio. Lançaram-se balões de ensaio de regularização fundiária metropolitana e de pacotes anti-violência financiados pelo governo federal, mas pouco foi feito. As exceções são algumas inovações da legislação trabalhista, do seguro-desemprego e a restituição ora em curso do FGTS.

Faltam desenvolver políticas emergenciais e ações para nortear a reinserção produtiva dos grupos atingidos. À semelhança do Alvorada, precisa-se de um conjunto integrado de ações, mas nesse caso que não necessariamente impliquem a criação de oportunidades através da doação maciça de recursos. O acesso a crédito é o instrumento indicado para evitar o sucateamento de grupos perdedores que tem experiência e algum capital (físico, humano ou social), de forma a permiti-los a aproveitar oportunidades de reconversão produtiva a eles disponíveis.

Referências Bibliográficas

- AMADEO, Edward, et al. Ajuste estrutural e flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil. *Perspectiva da Economia Brasileira*, Rio de Janeiro: IPEA, 1993a.
- _____. Human resources in the adjustment process. *Discussion Paper*, n. 317. Rio de Janeiro: IPEA, 1993b.
- BARROS, Ricardo Paes, MENDONÇA, Rosane. A evolução do bem-estar e da desigualdade no Brasil desde 1960. *Discussion Papers*, n. 286, Rio de Janeiro: IPEA, 1992.
- FERREIRA, F., LANJOUW, P., NERI, Marcelo. The urban poor in Brazil in 1996: a new poverty profile using PPV, PNAD and Census Data. *Discussion Paper*, n. 418, Rio de Janeiro: PUC-Rio, mar. 2000.
- GILL, NERI, MOREIRA, DAR, WORLD BANK. *Brazil: critical unemployment issues*. 1998. (Mimeo).
- HOFFMAN, R. A evolução da distribuição de renda no Brasil, entre pessoas e entre famílias, 1979/86. In: SEDLACEK, Guilherme Luís, BARROS, Ricardo Paes de (Eds.). *Mercado de trabalho e distribuição de renda: uma coletânea*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1989.
- IBGE. *Monthly industrial survey, national institute of geography and statistic*. São Paulo: IBGE, 1989-95.
- IPEA, MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*. (vários artigos).
- LORA, Eduardo. *Una década de reformas estructurales en America Latina: que se ha reformado e como medirlo*. IADB, 1997. (Mimeo).
- LORA, Eduardo, BARRERA, Felipe. *Una década de reformas estructurales en America Latina: el crecimiento, la productividad y la inversion ya no son como antes*. IADB, 1997. (Mimeo).
- MESQUITA, M., CORREA, P. Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo. *Texto para discussão*, n. 49, BNDES/AP/DEPEC, 1996.

- MORLEY, S. *What happened to the rich and the poor during the post reform period*. Cepal, 1999. (Mimeo).
- NERI, Marcelo. Aspectos fiscais e sociais de modalidades alternativas de reajuste de aposentadorias e pensões públicas. *Série Debates*, v. 03, p. 113-121, Brasília, maio. 2001a. (Coleção previdência social: previdência, assistência social e combate à pobreza).
- _____. *O mapa do fim da fome*. Rio de Janeiro: IBRE / CPS, Fundação Getulio Vargas, jul. 2001b.
- _____. Diferentes histórias em diferentes cidades. In: REIS VELLOSO, João Paulo dos, ABULQUERRQUE, Roberto Cavalcanti de. (Coords.). *Soluções para o emprego no Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001c.
- _____. Políticas estruturais de combate à pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, dez. 2000b. p. 503-526.
- _____. *Inflação e consumo: modelos teóricos aplicados ao imediato pós-Cruzado*. Rio de Janeiro: BNDES, 1990.
- NERI, Marcelo, AMADEO, Edward. Política macroeconômica y pobreza en Brasil. In: GANUZA, Enrique, TAYLOR, Lance, MORLEY, Samuel (Orgs.). *Política macroeconômica y pobreza en América Latina y el Caribe*. Madrid: Mundi Prensa, 1999.
- NERI, Marcelo, AMADEO, Edward, CARVALHO, Alexandre Pinto de. Assets, markets and poverty in Brazil. In: ATTANASIO, Orazio, SZÉKELY, Miguel (Orgs.). *Portrait of the poor - an assets-based approach*. Washington: IDB, 2001.
- NERI, Marcelo, ÂNCORA, Milene. Atributos dinâmicos do desemprego: uma perspectiva pós-crise asiática. In: FONTES, Rosa, ARBEX, Marcelo A. (Orgs.). *Desemprego e mercado de trabalho ensaios teóricos e empíricos*. 2000. p. 253-282.
- NERI, Marcelo, CAMARGO, José Márcio. Distributive effects of brazilian structural reforms. In: BAUMANN, Renato (Org.). *Brazil in the 1990s: a decade in transition*. UK: Palgrave - Macmillan's Global Academic Publishing, 2002. p. 263-312.

- NERI, Marcelo, CAMARGO, José Márcio, REIS, Maurício. Employment and productivity in Brazil in the nineties. In: BAUMANN, Renato (Org.). *Brazil in the 1990s: a decade in transition*. UK: Palgrave - Macmillan's Global Academic Publishing, 2001.
- NERI, Marcelo, CONSIDERA, Cláudio. Crescimento, desigualdade e pobreza: o impacto da estabilização. *Economia Brasileira em Perspectiva*, Rio de Janeiro: IPEA, v.1, p. 49-82, 1996.
- NERI, Marcelo, CONSIDERA, Cláudio, PINTO, Alexandre. A evolução da pobreza e da desigualdade brasileiras ao longo da década de 90. *Revista Economia Aplicada*, Ano 3, v. 3, p. 384-406, jul-set. 1999.
- NERI, Marcelo, GONZAGA, Gustavo, CAMARGO, José Márcio. Salário mínimo, efeito farol e pobreza (Minimum wage, informal-effects and poverty). *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 2, 82, Abr-Jun. 2000b.
- NERI, Marcelo, THOMAS, Mark R. *Household responses to labor-market shocks in Brazil, 1982-99*. In: XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2000, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPEC, dez. 2000.
- NERI et al. Aspectos dinâmicos do desemprego e da posição na ocupação. *Revista Estudos Econômicos*, v. 27, 1997.

Resumo

O artigo apresenta uma visão geral das mudanças do nível de renda em diversos segmentos da sociedade brasileira ocorridas nos anos 90, além de avaliar a evolução dos indicadores de desemprego vis a vis a indicadores sociais baseados em renda.

Nesse sentido, os 8 anos de governo Fernando Henrique Cardoso foram divididos em: i) lua de mel com o Real que dura até final de 1996; ii) período marcado pelas crises asiática (1997), russa (1998) e brasileira (1999), que prejudicam o mercado (de trabalho), enquanto as redes de proteção social amortecem os efeitos da crise sobre os mais pobres; iii) fase que corresponde à sobreposição do governo Fernando Henrique e o começo da presente década. No final dessa fase, a desvalorização cambial favorece os segmentos exportadores e, depois de uma década, o emprego formal volta a subir; iv) em abril de 2001, uma nova crise aflora com a crise da energia elétrica, a derrocada argentina e a recessão americana.

Por fim, é apresentado o viés positivo do governo, com destaque ao Projeto Alvorada e a outros avanços sociais, apontando para a necessidade de desenvolver políticas emergenciais que norteiem a reinserção produtiva de grupos atingidos.

Poder Judiciário: críticas e desafios

MARIA TEREZA SADEK

Diferentemente do que ocorria em passado não muito distante, questões sobre a justiça têm ocupado um papel de destaque no debate público. Leis, juízes, tribunais, sentenças e decisões conquistaram espaço nos meios de comunicação e nas preocupações do cidadão. Deste ponto de vista, é considerável o contraste com períodos anteriores, mesmo com aqueles comprometidos com a liberdade, a equidade e o respeito aos direitos. Apesar dessa mudança e do relativo consenso sobre a existência de uma crise nessa área, ainda é baixo o grau de concordância, quer sobre as causas que têm provocado a insatisfação com a administração e a distribuição de justiça no país, quer sobre os itens que deveriam constar de uma agenda que visasse ao seu aperfeiçoamento. Assim, a reforma do Judiciário e das demais instituições que compõem o sistema de justiça permanece na pauta do Congresso e nada indica que sua votação será concluída em futuro próximo.

Este texto tem por objetivos propor um diagnóstico sobre as dificuldades na efetivação de uma prestação jurisdicional mais eficiente e mapear o debate sobre as principais soluções advogadas como indispensáveis para aprimorar o Judiciário.¹ Essas

1. Desenvolvi, em parte, esta análise em “O Poder Judiciário na reforma do Estado”, In: BRESSER PEREIRA, L.C., WILHEIM, J., SOLA, L. (Orgs), 2000.

metas apoiam-se no suposto de que as instituições judiciais, mais do que quaisquer outras, são a base não só de um Estado de Direito e Democrático, mas também da efetivação dos princípios da liberdade e da igualdade.

1. Diagnóstico

A insatisfação com a prestação jurisdicional não é um problema recente, nem peculiar ao Brasil. Críticas ao desempenho das instituições encarregadas de distribuir justiça praticamente acompanharam a instalação e o desenvolvimento dessas organizações. Desde as primeiras Cortes, criadas ainda no período colonial, vozes se levantaram mostrando sua inoperância e o quanto distavam de um modelo de justiça minimamente satisfatório. As profundas mudanças – econômicas, sociais e políticas – que marcaram o país nos últimos séculos não provocaram alterações, nem no mesmo ritmo, nem em igual profundidade, no sistema de justiça. Ao contrário, chega a ser dominante a idéia de que essas instituições, além de incapazes de responder à crescente demanda por justiça, tornaram-se anacrônicas e, pior ainda, refratárias a qualquer modificação.

A constância nas críticas à justiça estatal é um denominador absolutamente comum quando se examinam textos especializados, crônicas e mesmo debates parlamentares, ao longo dos quatro últimos séculos. Esse traço – saliente-se – não é singular ao Brasil, ainda que, entre nós, possua características próprias. Em praticamente todos os países têm sido reiterados os argumentos mostrando deficiências na prestação jurisdicional. Tais argumentos não particularizam nem mesmo os países mais pobres e/ou sem longa tradição democrática. É claro que recorrer à universalidade da crítica não significa pretender equiparar, colocando em idêntico patamar, experiências distintas, nem minimizar o problema. Significa, isto sim, focalizar uma ques-

tão que tem mobilizado o interesse de analistas e dirigentes políticos em todos os cantos do mundo.

Ainda que se ressalte que o sentimento de insatisfação seja antigo e comum à grande parte dos países civilizados, há, contudo, que se destacarem os traços que têm diferenciado a crise da justiça no Brasil e conferido particularidades para os últimos anos. A situação recente difere de todo o período anterior em pelo menos dois aspectos: 1) a justiça transformou-se em questão prioritária, constando da agenda de reformas; 2) tem diminuído o grau de tolerância com a baixa eficiência do sistema judicial.

Por outro lado, é possível sustentar que a peculiaridade do caso brasileiro, como de resto da maior parte dos países latino-americanos, está na magnitude dos sintomas indicando a necessidade de reformas. As várias dificuldades concentram-se na perda de confiança da opinião pública; no reconhecimento da obsolescência dos procedimentos legais; na escassez de recursos; na crescente litigiosidade nas relações sociais; e na progressiva congestão dos serviços.

A expressiva insatisfação da população com a justiça tem sido retratada em inúmeras pesquisas de opinião. Levantamentos de institutos especializados (Vox Populi, Data Folha, IBOPE, Gallup) mostram que, em média, 70% dos entrevistados não confiam no sistema de justiça. Investigações realizadas pelo IDESP apontam que os indicadores mais gerais são igualmente válidos para setores de elite da população. Entre os empresários, por exemplo, o Judiciário é muito mal avaliado, chegando a 89% os que o consideram “ruim” ou “péssimo”, em termos de agilidade.²

Mesmo os operadores do sistema de justiça, tradicionalmente mais reservados em suas apreciações e vistos como por-

2. Relatório de Pesquisa: “O Judiciário e a Economia no Brasil”, Gazeta Mercantil/IDESP, 1996

tadores de forte espírito corporativo, têm reconhecido que as condições presentes são desfavoráveis.³ Senão vejamos:

Tabela 1. *Crise na justiça.*

Integrantes	Concorda totalmente	Concorda em termos	Discorda em termos	Discorda totalmente	Sem opinião
Poder Judiciário	22.0	54.5	–	20.5	3.0
Ministério Público Estados	27.0	58.0	9.0	2.0	4.0
Ministério Público Federal	44.0	51.0	3.0	0.5	1.5

Fontes: IDESP, 1993,1996,1997.

Magistrados, promotores e procuradores da república têm se mostrado sensíveis à existência de uma crise na justiça. Observe-se que apenas 20,5% dos integrantes do Poder Judiciário discordaram inteiramente da afirmação.⁴ Este percentual é significativamente inferior junto aos membros dos Ministérios Públicos dos Estados (2%) e do Ministério Público

3. O Idesp realizou uma série de pesquisas junto aos operadores do direito. Todas elas tiveram o apoio da Fundação Ford. Os dados relativos à opinião da magistratura, colhidos em 1993, encontram-se em “A Crise do Judiciário vista pelos juízes: resultados da pesquisa quantitativa”, In: Sadek (1995). Para a opinião dos integrantes dos Ministérios Públicos dos Estados (pesquisa feita em 1996) ver: O Ministério Público e a Justiça no Brasil,1997. Os resultados da pesquisa realizada, em 1996, junto aos integrantes do Ministério Público Federal encontram-se em “O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil”, In: O Ministério Público Federal a Serviço da Sociedade Brasileira, 1997.

4. Além desses dados de opinião, têm ocorrido manifestações públicas demonstrando a insatisfação com a situação presente. Destaque-se, sobretudo por seu caráter inusitado, a mobilização nacional denominada “Dia Nacional de Mobilização pela Cidadania”, organizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), ocorrida em 26/02/97. A despeito de pautas claramente corporativistas, também estiveram em questão críticas ao funcionamento da justiça e demandas por reformas no Poder Judiciário.

Federal (0,5%). A distância no tempo em que as pesquisas foram feitas – a primeira em 1993 e as duas últimas em 1996 e 1997, respectivamente – pode explicar as diferenças encontradas. Ou seja, nos últimos anos, não apenas tem crescido a insatisfação com o desempenho das instituições judiciais, como seus próprios operadores têm concordado com a existência de uma crise, têm sido chamados a interferir no debate e têm tido participação ativa quer para propor mudanças, quer para impedir que certas alterações sejam aprovadas.

A indiscutível insatisfação com a prestação jurisdicional, embora central na elaboração de qualquer diagnóstico, envolve questões diversas, provenientes de causas diferentes, provocando conseqüências distintas. Convém, pois, tentar discernir as questões.

O sistema de justiça em geral e o Poder Judiciário, em particular, podem ser enfocados a partir de duas dimensões: uma política propriamente dita e outra relacionada à solução de conflitos de natureza não política. A distinção entre estas duas dimensões permite apreender o Judiciário em suas funções básicas, ainda que existam áreas de intersecção entre elas: poder de Estado e órgão público com a finalidade de arbitrar disputas e garantir direitos.

1.1 A dimensão política

A dimensão política do Judiciário está estreitamente ligada ao presidencialismo. A engenharia institucional que orienta esse sistema de governo baseia-se no enfraquecimento do poder ou, se se preferir, em estratégias de divisão e de criação de mecanismos de controle de poderes (*checks and balances*). Como resultado, o Judiciário é engendrado com uma face política, ou seja, como um poder de Estado. É claro que esse modelo sofreu profundas modificações ao longo da história e admite grandes variações.

Assim, o Judiciário e o magistrado de nossos dias pouco se parecem com aqueles discutidos por Montesquieu. No Estado Liberal de tipo clássico, como consequência da rígida separação entre os poderes, apesar de o Judiciário ser um poder, era concebido como um poder “nulo”. Cabia a ele somente a estrita execução da vontade geral, do texto exato da lei. Daí os juízes personificarem “a boca que pronuncia as sentenças da lei, seres inanimados que não podem moderar nem sua força nem seu rigor” (Do Espírito das Leis, livro II, cap.VI). O desenvolvimento dos Estados Democráticos e suas políticas de bem estar social forçaram mudanças na engenharia institucional e a transformação do Judiciário em um poder ativo.

O ativismo judicial não é exclusivo de sistemas políticos presidencialistas, podendo também ser observado em sistemas parlamentares.⁵ No presidencialismo, no entanto, tem condições de desenvolver ao máximo esta potencialidade, uma vez que o Judiciário é definido como um poder independente, encarregado de exercer o controle da constitucionalidade das leis e dos atos dos demais poderes. A rigor, os três poderes de Estado foram redefinidos: tribunais judiciais expandiram sua atividade política; o Executivo aumentou sua capacidade legislativa; o Legislativo chamou para si algumas funções de julgamento. Essas tendências acabaram abalando a tradicional teoria de estrita separação de poderes, dando impulso à concepção de que, mais do que funções distintas, os poderes de Estado deveriam funcionar em uma relação de pesos e contrapesos.

Por outro lado, o novo Constitucionalismo democrático refletiu esse processo, impulsionando a tendência de crescente expansão do âmbito de intervenção do Poder Judiciário sobre as decisões dos demais poderes. Esse novo Judiciário, com papel

5. A título de exemplo, na Inglaterra, parlamentarista, a atuação do Poder Judiciário foi determinante na definição das políticas relativas ao ensino público e à criação de sindicatos de servidores públicos, durante o governo de M. Thatcher.

ativo na vida coletiva, independe do sistema normativo, *civil law* ou *common law*. A experiência européia recente, em países diversos, com diferentes sistemas jurídicos, mostra, com clareza, a prevalência desse “novo judiciário ativo”, co-autor de políticas públicas.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988, seguindo essas tendências, redefiniu profundamente o papel do Judiciário no que diz respeito à sua posição e à sua identidade na organização tripartite de poderes e, conseqüentemente, ampliou o seu papel político. Sua margem de atuação foi ainda alargada com a extensa constitucionalização de direitos e liberdades individuais e coletivos, em uma medida que não guarda proporção com os textos legais anteriores. Assistiu-se, pois, a dois movimentos simultâneos: de um lado, a uma politização do Judiciário e, de outro, a uma judicialização da política. Dessa forma, a Carta de 1988 pode ser vista como um ponto de inflexão, representando uma mudança substancial no perfil do Poder Judiciário, alçando-o para o centro da vida pública e conferindo-lhe um papel de protagonista de primeira grandeza.

O protagonismo do Judiciário, e também dos demais agentes do sistema de justiça, substantiva-se em um poder até então desfrutado apenas pelos representantes do povo, seja no Legislativo, seja no Executivo. Isto passou a exigir dos operadores do direito um desempenho para o qual não tinham nenhuma preparação especial. Para além de problemas de natureza comportamental – em princípio mais facilmente superáveis quer com a experiência, quer com políticas de formação educacional e profissional –, o modelo adotado pela Carta de 1988, ao consagrar uma forma singular de separação entre os poderes, um tipo de presidencialismo no qual o Executivo tem liberdade de legislar por meio de medidas provisórias, um congresso com força para se antepor ao Executivo, e ao constitucionalizar um amplo rol de matérias, acabou por potencializar as possibilidades de conflito entre os poderes. Em decorrência,

foi extremamente reforçado o papel de árbitro do Judiciário. Como sugere Vieira (1994:76), “a democracia constitucional brasileira passou a ser mais constitucional que democrática”, ou seja, decisões majoritárias são limitadas em um alto grau pelo Judiciário na medida em que exercita sua atribuição de controle da constitucionalidade. Isto se reflete tanto no Supremo Tribunal Federal como nos demais tribunais sempre que estejam em jogo questões passíveis de serem examinadas à luz dos preceitos constitucionais – e estes, em uma Constituição detalhista, como apontamos, praticamente tudo abarcam.

Assim, ainda que a Carta de 1988 não tenha alterado nem a estrutura nem a composição do Supremo Tribunal Federal, ao ampliar o rol de matérias que não podem ser objeto de deliberação do Executivo e do Legislativo, transferiu para os onze ministros da cúpula do Judiciário um enorme poder. De forma semelhante, como resultado desse novo modelo, à tímida atuação da Justiça Federal até a promulgação da Constituição de 1988, sucedeu uma extraordinária onda de intervenção dos Tribunais Federais nas mais variadas áreas de poder. Se até então eram raros os casos de determinações liminares contra a Administração, após o novo texto legal, juízes federais passaram a decidir sobre questões como disputas com o Sistema Financeiro da Habitação, impugnação de Empréstimos Compulsórios, privatizações e muitas outras medidas do governo diretamente relacionadas à política orçamentaria e de finanças públicas. Essa intervenção não é privilégio dos Tribunais. Qualquer juiz federal de primeira instância tem a possibilidade de decidir sobre matéria constitucional, bem como de acolher demandas que se refiram a órgão ou empresa pública. E isto, independentemente de sua jurisdição territorial.⁶

6. Para a discussão do modelo de controle da constitucionalidade adotado no Brasil e de suas conseqüências para a vida pública, ver Arantes, 1997.

A esses aspectos deve-se somar também a estrutura monocrática do Judiciário brasileiro. Esse tipo de organização tem estimulado diversidade de decisões e o que se convencionou chamar de uma verdadeira “guerrilha jurídica” ou “manicômio judiciário”, como expressou em 2001, o então advogado geral da União, Gilmar Mendes. Desta forma, a disputa política propriamente dita, tem como arena não apenas o parlamento ou as relações entre o Congresso e o Executivo, mas também varas e tribunais de justiça.

A extrema visibilidade dos problemas decorrentes da dimensão política do Judiciário, nos últimos anos, decorre fundamentalmente do fato de o país viver momentos de ajuste econômico, político e social e de adaptação de toda a sua infra-estrutura às exigências de inserção no mercado internacional, sob a égide de uma Constituição detalhista. Do ponto de vista abstrato pode-se sustentar que essa visibilidade será tanto maior quanto maior for o número de decisões majoritárias definidas pelo Congresso ou pelo Executivo que alterem o *status quo*. Assim, em um país com uma ampla agenda de reformas e que adote um modelo institucional que combina a judicialização da política e a politização do Judiciário, como é o caso do Brasil, os problemas oriundos da dimensão política do Poder Judiciário são mais do que esperados, são inevitáveis.

1.2 A dimensão não política

Essa dimensão contempla as funções do Judiciário relacionadas ao seu papel de organismo encarregado de distribuir justiça. Deste ângulo, cabe examinar a instituição como uma agência pública prestadora de serviços. Grande parte da insatisfação popular com a justiça refere-se a essa dimensão. A ela dirigem-se ácidas críticas, tais como: a justiça tarda e falha; a justiça não é igual para todos; a justiça é elitista; mais vale um mal

acordo do que uma boa demanda; para os amigos tudo, para os inimigos a lei etc.

Para o exame dessa dimensão, uma vez mais, é necessário distinguir aspectos. Há que se examinar, de um lado a demanda por justiça e, de outro, o processamento dessa demanda.

1.2.1 A demanda por justiça

No que se refere à demanda, o crescimento da procura por justiça está altamente relacionado às taxas de urbanização e ao processo de urbanização. O crescimento nesses indicadores provoca aumento de litígios e, conseqüentemente, uma maior probabilidade de que esses litígios convertam-se em uma maior procura dos serviços da justiça. A probabilidade de conversão de litígios em demanda por serviços depende, por sua vez, da consciência de direitos e da credibilidade na máquina judicial. Desta forma, a mera transformação estrutural por que passou a sociedade brasileira, de predominantemente agrária e rural para industrial e urbana, num intervalo de menos de 50 anos, tomando como ponto de partida o início da década de 30, justificaria a multiplicação dos conflitos. Essa potencialidade de conflitos foi, no entanto, em grande parte, contida pela ausência de vida democrática e pelo descrédito na justiça.

As dificuldades de acesso ao Judiciário são constantemente lembradas como um fator inibidor da realização plena da cidadania.⁷ O desconhecimento dos direitos, por um lado, e a percepção de uma justiça vista como cara e lenta, por outro, afas-

7. Cappelletti e Garth (1988), em texto que se tornou referência obrigatória, afirmam que “a titularidade de direitos é destituída de sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode ser encarado como o requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar, os direitos de todos” (p. 12).

tam dos tribunais a maior parte da população.⁸ Daí afirmar-se que só se procura a Justiça quando não há outra alternativa. Isto é, não se trata de uma utilização voluntária, para a efetivação de direitos, mas compulsória. Isto significa que a faceta da justiça conhecida por largos setores de jurisdicionados é sobretudo a criminal e não a civil.⁹

Essa percepção mais geral não se aplica, entretanto, a todos os estratos sociais. Há setores que buscam a justiça, extraindo vantagens de suas supostas ou reais deficiências, bem como dos dispositivos legais. Esse é o caso, por exemplo, tanto de certos órgãos estatais como de grupos empresariais. Pesquisa conduzida pelo IDESP junto a empresários, em 1996, mostrava que, embora a principal crítica dirigida ao Judiciário fosse a sua falta de agilidade ou morosidade, tal situação nem sempre era avaliada como prejudicial para as empresas. Muitos empresários chegaram a admitir que a morosidade é por vezes benéfica, sobretudo na área trabalhista. Tal como as empresas, também o governo e certas agências públicas têm sido responsáveis pelo extraordinário aumento da demanda no Judiciário. Calcula-se que o Executivo e o INSS respondem por cerca de 80% das ações judiciais.

Em resumo, pode-se sustentar que o sistema judicial brasileiro nos moldes atuais estimula um paradoxo: demandas de

8. Boaventura de Sousa Santos (1989) arrola três fatores como responsáveis pela distância entre a massa de cidadãos e a justiça: “os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, a ter mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico; (...) mesmo reconhecendo o problema como jurídico, como violação de um direito, é necessário que a pessoa se disponha a interpor a ação. (...) quanto mais baixo é o estrato socioeconômico do cidadão, menos provável é que conheça advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, menos provável é que saiba onde, como e quando pode contratar o advogado, e maior é a distância geográfica entre o lugar onde vive e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais”(p. 49).

9. Carvalho (1993), baseado em dados de pesquisa, conclui que o sistema de justiça “é inacessível à grande maioria dos brasileiros. Para eles, existe o Código Penal, não o Código Civil” (p. 105).

menos e demandas de mais. Ou seja, de um lado, expressivos setores da população acham-se marginalizados dos serviços judiciais, utilizando-se, cada vez mais, da justiça paralela, governada pela lei do mais forte, certamente muito menos justa e com altíssima potencialidade de desfazer todo o tecido social. De outro, há os que usufruem em excesso da justiça oficial, gozando das vantagens de uma máquina lenta, atravancada e burocratizada. As deficiências do aparelho judicial somadas aos ritos processuais criam situações de vantagem e/ou privilégios, portanto, de desigualdade. Assim, a ampla possibilidade de recursos facultada pela legislação favorece o “réu”, o “devedor”, adiando uma decisão por anos.

1.2.2 O processamento das demandas

O segundo aspecto que mencionamos relaciona-se à oferta de serviços, à estrutura judicial encarregada de processar as demandas que chegam até o sistema oficial de justiça. Esse é o ângulo que apresenta os sintomas mais visíveis do que se convencionou chamar de crise do Judiciário. Diz respeito a uma estrutura pesada, sem agilidade, incapaz de fornecer soluções em tempo razoável, previsíveis e a custos acessíveis para todos.

Também quanto a esse conjunto de problemas, a Constituição de 1988 deu respostas, ao que tudo indica, insatisfatórias. Houve, de fato, uma reorganização e uma redefinição das atribuições dos vários organismos que compõem o Poder Judiciário. O Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário, passou a ter atribuições predominantemente constitucionais, cabendo-lhe declarar a constitucionalidade ou não de leis e atos normativos *em tese* (isto é, em ação direta contra a lei em si), atribuição jurídico-política própria de uma Corte Constitucional. Cabe-lhe, também, julgar, em recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por

outros tribunais, quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição, declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal e/ou julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição. O acesso ao STF foi democratizado, ampliando-se consideravelmente a lista de agentes legitimados para proporem ação direta de inconstitucionalidade, anteriormente integrada apenas pelo Procurador Geral da República.

Em virtude da nova posição constitucional do STF, foi criado o Superior Tribunal de Justiça, para o qual foi transferida parte das competências anteriores da corte suprema. Compõem ainda o Poder Judiciário as justiças especiais: os tribunais e juízes do Trabalho; os tribunais e juízes eleitorais; os tribunais e juízes militares. Preocupou-se também a Constituição em descentralizar a Justiça Federal, criando os tribunais regionais federais e os tribunais e juízes dos estados e do Distrito Federal e territórios. Além disso, conferiu-se aos estados a organização de sua justiça, cabendo às constituições estaduais a definição da competência dos seus respectivos tribunais, mediante lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

Todas essas mudanças, como dissemos, não foram capazes de dar respostas à imensa demanda por justiça.¹⁰ O Supremo Tribunal Federal tem recebido um número crescente de processos a cada ano. As possibilidades de recursos e o crescimento das demandas provocado pela democratização no acesso a esta corte, fizeram com que, entre 1989 e 2000, os julgamentos proferidos passassem de 17.432 para mais de 69 mil. Em 11 anos chegaram até o STF 326.493 processos; foram distribuídos 297.778; julgados 311.521 e publicados 91.451 acórdãos.

10. Para uma análise detalhada da movimentação judicial, ver Sadek, Lima e Araújo (2001).

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, apresenta uma movimentação igualmente extraordinária. No período de 1989 aos seis primeiros meses de 2000 foram distribuídos 661.994 processos e julgados 686.943. O crescimento no número de processos distribuídos é vertiginoso: de 6.103 em 1989 para 118.977 em 1999.

Nas demais justiças e tribunais os totais são igualmente grandiosos. São milhares de processos entrados a cada ano e outro tanto julgados. De 1990 a 1998, mais do que dobrou o número de processos entrados na justiça comum. Saliente-se que esse aumento é muito maior do que faria supor o crescimento da população. Enquanto a população no período cresceu 11,33% (passando de 144.764.945 em 1990 para 161.171.902 em 1998), a procura pela Justiça de primeiro grau aumentou 106,44%. No que se refere aos processos julgados, observa-se que sua evolução acompanhou o movimento no número de processos entrados, com um crescimento de 104,74%. Contudo, a defasagem entre o número de processos entrados e julgados é relativamente constante e sempre significativa: em média, são julgados 71% dos processos entrados.

A movimentação da Justiça Federal, tanto de primeiro como de segundo grau, tem sido também bastante expressiva. A mesma tendência ascendente, ainda que em menor magnitude, pode ser constatada na Justiça do Trabalho. Esta justiça especial, que sempre atraiu muitos demandantes, recebeu 1.233.410 processos em 1990 e passou a distribuir mais de 2 milhões de processos no final da década.

Como se depreende desse conjunto de informações, são absolutamente extraordinários tanto os números relativos à procura como as respostas dadas pelo Judiciário nos seus diferentes ramos e instâncias. Deste ângulo, não haveria como desconhecer que o volume de trabalho do Judiciário é significativo, sobretudo quando se leva em conta o número de magistrados. Dados de 1998 indicam uma média de 704 processos julgados por juiz.

Por outro lado, constata-se um descompasso expressivo entre a demanda e a oferta de serviços judiciais, em todos os anos

e em todos os órgãos do Judiciário. Calcula-se que, caso cessassem de ingressar novos casos na justiça, seriam necessários de 5 a 10 anos, dependendo do ramo do Judiciário e da unidade da Federação, para que fossem colocados em dia todos os processos existentes. Como explicar esta situação crítica?

Com frequência, aponta-se o número insuficiente de magistrados como um dos fatores mais importantes para explicar a baixa agilidade no desempenho do Judiciário. Muitos integrantes do sistema de justiça apegam-se a essa carência para justificar a situação de crise. Assim, quando indagados sobre os principais obstáculos a uma boa prestação jurisdicional, este item foi apontado por 81% dos magistrados; 75% dos membros do Ministério Público dos estados; e por 84% dos procuradores da república.¹¹

De fato, o Brasil apresenta uma relação bastante desfavorável entre o número de magistrados e o tamanho da população. Segundo dados oficiais, estão previstos em lei 9.543 cargos de juiz para a Justiça comum de primeiro grau, mas estão providos apenas 7.007; 880 para os Tribunais de Justiça, estando preenchidos 862; 101 para os Tribunais Regionais Federais; 33 para o Superior Tribunal de Justiça e 11 para o Supremo Tribunal Federal. Caso todos os cargos previstos em lei estivessem preenchidos, o país apresentaria uma média de um juiz para cada 16.954 habitantes. Um índice inferior ao encontrado em países mais desenvolvidos, é verdade, mas melhor do que o verificado no início da década, em 1990, quando havia um juiz para cada 29.542 habitantes. Face, contudo, à existência de postos previstos mas não preenchidos, a relação real juiz/habitante é menos positiva: 23.090.¹²

11. Percentuais obtidos nas pesquisas realizadas pelo IDESP (op. cit) junto a esses operadores da justiça.

12. No Brasil, há cerca de 69 juízes para cada um milhão de habitantes. Uma comparação internacional mostra que, durante o período de 1990-93, tanto países mais desenvolvidos como com igual ou inferior grau de desenvolvimento possuíam uma situação mais vantajosa: Portugal, 219 juízes para cada um milhão; Itália, 230; Bélgica, 88; Espanha, 77; Panamá, 71; Reino Unido, 78; Chile, 225; Argentina, 94.

A despeito da inegável desvantagem da situação brasileira quando comparada com a de outros países, estudos comparativos internacionais demonstram não haver correlação significativa entre o número de juízes de um lado e a eficiência e a confiança da população no sistema judicial, de outro (BUSCAGLIA et al, 1995).

Embora seja difícil apontar uma única causa como responsável pelos problemas de distribuição de justiça, seria impossível ignorar o papel desempenhado pelos próprios magistrados no exercício de suas atribuições. Referimo-nos a dois aspectos: ao recrutamento e à mentalidade, variáveis com forte influência na forma de perceber e lidar com as questões relacionadas à distribuição de justiça.

O recrutamento, no caso brasileiro, é uma atribuição da própria instituição. O ingresso na carreira depende de concurso público, para o qual estariam teoricamente habilitados os bacharéis em direito. A proliferação de faculdades de Direito, sobretudo a partir dos anos 70, não foi acompanhada de igual preocupação com a qualidade dos cursos. Esse fenômeno explicaria, em boa medida, o reduzido índice de candidatos aprovados nos concursos de ingresso e, conseqüentemente, a vacância observada em todas as regiões do país. Mas certamente está aí apenas parte da explicação. Seria importante considerar também fatores estranhos a uma prova de proficiência, como, por exemplo, uma política deliberada para impedir o crescimento exagerado no número de integrantes da instituição e seus efeitos deletérios no prestígio e deferências típicos de um grupo pequeno e mais homogêneo. Essa hipótese ganha mais força quando se considera que o sistema de recrutamento adotado no país permite o acesso de profissionais extremamente jovens,¹³ sem a obrigação de passagem por escolas

13. Dados da pesquisa IDESP realizada junto à magistratura mostram que 55% dos juízes ingressaram no Judiciário com 30 anos ou menos. Segundo resultados da pesquisa de Vianna et al (1997), observa-se uma tendência de recrutamento de integrantes cada vez mais jovens: enquanto em 1985/86 os ingressantes com 30 anos ou menos correspondiam a 29,3% nos concursos, entre 93/94 eles passaram a 48%.

de formação, isto é, sem a sujeição a um processo formal de socialização *interna corporis* que de alguma forma viesse a garantir o controle dos recém ingressos pela hierarquia da instituição.

No que se refere à mentalidade, o Judiciário não difere de outras instituições igualmente fechadas, com traços aristocráticos. Ou seja, uma vez ingresso, o novato recebe forte estímulo para enquadrar-se no conjunto de características valorizadas pela instituição. O figurino “oficial” tem se revelado um ponto problemático, uma vez que, longe de encorajar o substantivo, prende-se à forma; ao invés de premiar o compromisso com o real, incentiva o saber abstrato. O descompasso entre o valorizado pela instituição e as mudanças vividas pela sociedade responde, em grande parte, pela imagem negativa do Judiciário junto à população. Nos últimos anos, contudo, têm crescido as reações internas a esse modelo. Tanto isto é verdade que dificilmente poder-se-ia sustentar que a magistratura permanece sendo um corpo homogêneo. Ao contrário, é possível dizer que o juiz de hoje dista de seu par de alguns anos atrás, assim como tem-se assistido a uma significativa renovação interna, no sentido de um maior pluralismo¹⁴ e uma conseqüente quebra no modelo de mentalidade tradicional.

Outros fatores poderiam ser ainda arrolados para a explicação da falta de agilidade da estrutura burocrática do Judiciário. Entre eles, saliente-se: escassez de recursos materiais; o conjunto de problemas relacionado à esfera legislativa propriamente dita e aos ritos processuais.

Quanto aos problemas relacionados à esfera legislativa, considera-se que a morosidade da justiça não se deve apenas às questões ligadas à estrutura do Judiciário, mas também tem a ver com as normas processuais, ou seja, com os efeitos e dificuldades que

14. A pluralidade de opiniões pode ser confirmada nos resultados de pesquisa realizada pelo IDESP em 2000, junto a 738 juizes, de primeira e segunda instâncias, em 11 estados da Federação. A análise das opiniões sobre a reforma do Judiciário está em Sadek, Arantes, Pinheiro (2001).

podem decorrer das próprias etapas e garantias especificadas em lei. Além da instabilidade legal que tem marcado o país nos últimos anos, o excesso de formalidades provavelmente também contribui para retardar o trabalho da justiça.

2. Reformas

Propostas de reforma do Judiciário, tal como o sentimento de insatisfação com os seus serviços, datam de longa data. Apenas para nos fixarmos nos últimos anos, deve ser recordado que o capítulo da Constituição de 1988 sobre este tema foi o que recebeu o maior número de propostas de revisão, por ocasião da reforma constitucional de 1993 – foram ao todo 3.917 emendas.

A proposta de emenda constitucional relativa ao Judiciário tramita no Congresso Nacional há dez anos, a partir do um projeto apresentado por Hélio Bicudo (PT/SP) em 1992. Esse primeiro projeto sofreu inúmeras modificações, até finalmente ser votado na Câmara dos Deputados, em junho de 2000. As modificações foram tantas e de tal magnitude que é possível sustentar que entre o primeiro texto e o aprovado pelos parlamentares praticamente não há semelhanças. Mais do que isso: após o período de revisão constitucional, sucederam-se três relatores¹⁵ e apesar de todos eles pertencerem a partidos governistas, resultaram três propostas absolutamente diferentes entre si. Neste momento (julho de 2002), o texto encontra-se no Senado.

Do ponto de vista mais genérico são dois os objetivos de todas as propostas de reforma do Poder Judiciário: dinamizar e tornar mais acessível a proteção jurisdicional prestada por juízes e tribunais. As soluções, para efeito de discussão, poderiam

15. Jairo Carneiro do PFL da Bahia foi escolhido relator em 1995. Sucederam-lhe na relatoria dois deputados federais do PSDB de São Paulo: Aloysio Nunes Ferreira e Zulaiê Cobra Ribeiro.

ser agrupadas em judiciais propriamente ditas e extrajudiciais, que englobam desde sistemas alternativos para a solução de disputas até modificações legislativas.

2.1 Soluções judiciais

As propostas de reforma denominadas de judiciais procuram dar maior eficiência ao Poder Judiciário a partir de intervenções internas, na própria instituição. Abrangem, assim, soluções diversas, desde alterações nas competências de seus organismos até modificações na estrutura da instituição. Entre elas destacam-se: transformação do Supremo Tribunal Federal em uma Corte de Justiça; introdução da súmula de efeito vinculante; introdução do incidente de constitucionalidade; eliminação de juízes classistas na Justiça do Trabalho; extinção da Justiça Militar; fim do poder normativo da Justiça do Trabalho; criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário.

No que se refere ao perfil institucional do Judiciário, a proposta com maior potencialidade de alterar as relações entre este poder e os poderes propriamente políticos diz respeito à transformação do Supremo Tribunal em uma Corte Constitucional. Essa modificação teria dois objetivos: de uma parte, restringir a atuação do órgão a questões estritamente constitucionais, deixando de ser um Tribunal de última instância para qualquer tipo de demanda e, de outra, redefinir o exercício do controle da constitucionalidade. Com o primeiro objetivo, reduzir-se-ia significativamente o número de processos que chegam até o tribunal. O segundo objetivo – redefinição do controle da constitucionalidade – é capaz de alterar profundamente toda a engenharia institucional. Os partidários mais radicais dessa alteração inspiram-se em um modelo no qual o controle da constitucionalidade das decisões políticas deve limitar-se a princípios que ponham em risco a continuidade democrática. Neste arranjo

institucional não caberia ao Judiciário pronunciar-se sobre toda e qualquer questão, possuindo, portanto, as decisões majoritárias (aprovadas no Congresso ou resolvidas pelo Executivo) prevalência sobre as judiciais. Ou seja, seria reduzida a possibilidade de ativismo do Judiciário e ao mesmo tempo seriam flexibilizados os preceitos constitucionais.

Em uma outra versão, seria reforçado o papel do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais superiores, facultando a essas cortes a emissão de Súmulas e a elas atribuindo efeito vinculante para os demais órgãos do Judiciário e para a Administração Direta e Indireta de todas as esferas do poder público. Dessa forma, alcançar-se-ia a uniformização dos julgados e condicionar-se-iam as ações administrativas do poder público. Essas súmulas teriam força de lei.

Outra modificação de grande amplitude seria a criação de incidente de inconstitucionalidade, que permitiria ao Supremo Tribunal Federal, provocado pelo Procurador-Geral da República, advogado da União, ou Procurador-Geral ou advogado-geral do Estado, determinar a suspensão de processo em curso perante qualquer juízo ou tribunal, para proferir decisão exclusivamente sobre a questão constitucional suscitada.

Essas propostas encontram resistências por parte da magistratura,¹⁶ sobretudo de primeira instância; de setores do Ministério Público¹⁷ e de um grupo de juristas. Tais expedientes, segundo seus oponentes, afrontariam duas garantias constitucionais: a separação de poderes, uma vez que daria poder normativo aos tribunais – uma prerrogativa do Legislativo; e o

16. Pesquisa realizada pelo IDESP junto a 570 juízes em cinco estados, em 1993, mostra que apenas 33.9% eram a favor do efeito vinculante e 14.6% da advocatária (op. cit).

17. Apenas 22% dos integrantes do Ministério Público manifestaram-se totalmente a favor da atribuição de efeito vinculante às súmulas dos Tribunais Superiores e à advocatária para assuntos constitucionais (Pesquisa IDESP: “O Ministério Público e a Justiça no Brasil”, 1996).

princípio do duplo grau de jurisdição, já que retiraria dos magistrados o poder de decidir livremente, segundo a lei e o seu convencimento pessoal. Alegam ainda esses críticos que essas soluções visam a fortalecer o órgão de cúpula do poder judiciário e a dar agilidade aos tribunais, implantando uma ditadura e, desta forma, impedindo a autonomia do juiz e, conseqüentemente, a oxigenação do judiciário. As súmulas de efeito vinculante transformariam os juízes de primeiro grau em meros técnicos, subtraindo-lhes todo e qualquer poder e autonomia.

No que se refere ao conjunto de problemas denominados estruturais, também é amplo o leque de propostas. Abrangem desde alterações na estrutura do poder Judiciário até modificações nas competências de certos órgãos. Assim, há projetos com o objetivo de transformar o Supremo Tribunal Federal em Tribunal Constitucional, nos moldes dos modelos europeus, composto por juízes com mandato fixo. Essa transformação faria com que o Superior Tribunal de Justiça fosse ampliado, cabendo a ele a uniformização da jurisprudência relativa à legislação federal e à proteção das liberdades fundamentais. Trata-se de proposta bastante polêmica, encontrando ferrenhos adversários. Quanto às justiças especiais, a solução que sempre obteve um maior número de adeptos era a que determinava a extinção do cargo de juiz classista na Justiça do Trabalho. Há ainda emendas visando a extinguir o Tribunal Superior do Trabalho, a representação classista em todos os graus de jurisdição e o poder normativo da Justiça do Trabalho. Como se sabe, o cargo de juiz classista acabou sendo extinto através de Emenda Constitucional em dezembro de 1999, deixando, pois, de constar da proposta de Reforma do Judiciário. Outra inovação que mudaria efetivamente o perfil institucional da Justiça do Trabalho seria a extinção de seu poder normativo. Constam, igualmente, propostas referentes à Justiça Militar, pretendendo reduzir a competência de seus juízes, redefinindo os tipos de crimes sujeitos a seu julgamento, quando cometidos por mi-

litares ou policiais militares; propostas objetivando incluir a Justiça Agrária entre os órgãos do Judiciário.

A criação de um órgão externo de controle do judiciário é, sem dúvida, a proposta que mais tem provocado discussões. Desde que foi apresentada pela primeira vez, recebeu aplausos entusiásticos e uma avalanche de protestos. Seus defensores sustentam o argumento segundo o qual, dos três poderes, o Judiciário é o mais estável e o que menos tem mecanismos de controle e fiscalização, seja por parte da sociedade, seja de outros poderes. Essa proposta já sofreu uma série de modificações, tanto no que se refere à denominação do órgão encarregado de exercer controle sobre a magistratura, como quanto às suas competências e à participação de membros externos à instituição. Hoje, a possibilidade de criação de um organismo de controle do Judiciário tem sido vista com menos receio pelos integrantes da magistratura, quer por limitar-se a questões administrativas, orçamentárias e disciplinares, sem interferir no mérito das decisões, quer por sua composição – um órgão majoritariamente integrado por membros do próprio poder Judiciário. Saliente-se, contudo, que apesar de ser menor a resistência, são inúmeras as vozes que têm se pronunciado no sentido de que ela fere o princípio constitucional da separação dos poderes, além de enfatizar que já existem mecanismos “controladores” da magistratura, dada a constante e obrigatória presença nas atividades jurisdicionais de integrantes do Ministério Público e de advogados.

Caberia discutir a eficácia dessas propostas, classificadas como judiciais, tendo em vista as duas dimensões do Judiciário: a política e a de prestação de serviços. Não necessariamente cada uma das soluções refere-se apenas a uma das dimensões. Muitas vezes, os efeitos sobrepoem-se, afetando as duas dimensões. Além disso, a avaliação do significado dessas propostas deve levar em consideração ganhos em imparcialidade, agilidade e custos na capacidade do Judiciário de produzir decisões que ponham fim aos conflitos que lhe são encaminhados.

2.2 Soluções extrajudiciais

Essas soluções contemplam uma série de iniciativas que vão da esfera legislativa propriamente dita até criação de novos espaços para a solução de disputas.

Problemas decorrentes da legislação têm sido, repetidas vezes, apontados como sérios obstáculos ao bom funcionamento da justiça. Operadores do sistema de justiça responsabilizam fortemente a legislação pela situação de crise – essa é a visão de 67,5% dos magistrados, 78% dos integrantes do Ministério Público dos estados e 73% dos procuradores da república. Parece existir um relativo acordo quanto ao fato de que grande parte de nossa legislação é desatualizada, tendo sido elaborada para uma sociedade que pouco se parece com a de nossos dias, obrigando juízes a aplicar normas em muitos casos ultrapassadas. O Código Comercial é de 1850, o Civil data de 1916, o Penal, na sua parte especial, de 1940. Advoga-se que o país deveria acompanhar uma tendência mundial no sentido de um enxugamento da legislação, de uma redução da intermediação judicial, da livre negociação e da auto-resolução dos conflitos.

Na esfera legislativa tornou-se imperativo ajustar a lei aos imperativos da justiça, sem que isto implique diminuir o respeito ao devido processo legal e ao direito de defesa. A lei processual brasileira permite, de fato, uma plethora de recursos. A desburocratização das exigências legais constituiu-se em uma demanda que vem ganhando adeptos.

Quanto aos mecanismos alternativos de solução de disputas, medidas já vêm sendo implementadas no sentido de institucionalizar a conciliação, a negociação e a arbitragem. O juízo arbitral, a chamada “Lei Maciel”, já foi, inclusive, regulamentado.

Essas propostas, classificadas em judiciais e extrajudiciais, não esgotam o amplo leque de emendas que tem por objetivo modificar o Poder Judiciário e o sistema de justiça em geral. Há outras emendas, como por exemplo, alteração dos dispositivos re-

lativos à promoção dos magistrados; introdução de participação do Ministério Público no concurso de provas e títulos para ingresso na carreira da magistratura; modificação de dispositivo referente ao vitaliciamento do magistrado; estabelecimento de investidura temporária para os Ministros dos STF e do STJ; proibição de realização de sessões secretas, pelos tribunais, para tratar de assuntos administrativos; extensão para os Ministérios Públicos dos estados e do Distrito Federal do mecanismo de confirmação pelo Poder Legislativo da escolha do Procurador-Geral, hoje existente para o Ministério Público Federal.

3. Considerações finais

É forçoso reconhecer que a pauta de reformas é ampla e que dificilmente se obterá um consenso. Parece claro que a atual estrutura do Judiciário não tem sido capaz de atender minimamente às exigências de um serviço público voltado para a cidadania. Não é igualmente claro, entretanto, que o atual modelo provoque malefícios de uma forma homogênea. Ao contrário, há indícios de que a morosidade e a possibilidade de um grande número de recursos, retardando uma decisão final, têm favorecido os principais usuários do Judiciário (genericamente denominados de réus privilegiados). As resistências à mudança têm sido apreciáveis. Por outro lado, porém, o grau de tolerância com as deficiências já atingiu patamares tão baixos que colocam em risco a própria convivência democrática. É urgente a avaliação das propostas judiciais e extrajudiciais em discussão e de seus efeitos sobre a administração e a distribuição de justiça. O problema certamente não apresenta uma solução “ótima”, unívoca e inquestionável. Mas isto não significa dizer que enquanto não houver o “ótimo” nada deva ser feito. Reformar o Judiciário significa simultaneamente ampliar o acesso à justiça e agilizar o processo de produção de sentenças.

Qualquer iniciativa capaz de democratizar o Judiciário deverá levar em consideração que, nos moldes legislativos atuais, gerou-se um quadro caracterizado pelo que denominamos por excesso de demandas e demandantes de menos. Dessa forma, a ampliação do acesso dependerá, de um lado, da inibição da entrada daqueles que têm utilizado o Judiciário, menos para realizar direitos e mais para postergar obrigações; e, complementarmente, da facilitação do acesso daqueles que sempre viram nos tribunais um espaço quase que interdito, ou quando muito, um local para a punição de certos delitos.

Difícilmente assistiremos, em futuro próximo, à Reforma do Judiciário e das demais instituições de justiça. Essa questão só é vista como urgente na retórica ou quando algum drama social aparece relacionado a problemas da justiça. E, nesses casos, com freqüência, confundem-se constrangimentos de ordem legal com vontades dos diferentes operadores do direito; embaralham-se as diversas lógicas que orientam a atuação dos distintos profissionais da justiça: advogados, policiais, promotores públicos, juízes; identificam-se determinações judiciais, investigações policiais, autos, sentenças, provas; espera-se que pré-julgamentos transformem-se de imediato em sentenças e prisões; enfim, preceitos legais são desqualificados em nome de uma justiça que prescinde de leis, de árbitros e de rigores.

A dificuldade na aprovação da Reforma do Judiciário e o tempo de sua tramitação no Congresso Nacional indicam, em maior ou menor grau, a força dos seguintes argumentos:

1. A chamada “crise do judiciário” é menor do que seus números fazem crer. Isto é, esse Judiciário apenas aparentemente representa um anacronismo que deveria ser superado. Não fosse assim, a reforma do judiciário teria recebido prioridade do governo e/ou dos parlamentares. Recorde-se que nos anos 90 ocorreram reformas constitucionais e infraconstitucionais que modificaram

profundamente o Estado e sua relação com a sociedade e com o mercado.

2. Os possíveis custos econômicos de um Judiciário anacrônico têm sido fortemente minimizados a partir da criação de uma série de instrumentos extrajudiciais, capazes de garantir a realização das transações e dos contratos.
3. Para parcela da classe política o tema da reforma do judiciário confunde-se com “retaliação” ou revanchismo. Tanto assim que o primeiro relatório após a revisão constitucional – nunca foi votado e praticamente caiu no esquecimento. A retomada da questão ocorreu apenas em 1999, como reação da Câmara dos Deputados à iniciativa do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) de instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar irregularidades no Poder Judiciário.¹⁸
4. A complexidade do tema – instituições de justiça – afasta da discussão significativas parcelas da sociedade civil.
5. O problema do Judiciário brasileiro é menos de acesso, no sentido genérico do termo, do que de lidar, por um lado, com a excessiva facilidade de ingresso para um certo tipo de litigante e, por outro, com uma proporção enorme de indivíduos que não têm na justiça estatal um espaço para a efetivação dos direitos da cidadania.

18. Ainda que o tema da corrupção mobilize largas camadas da população e deva ser duramente atacado, neste caso, tratava-se, antes de tudo, de colocar o Judiciário na berlinda, em uma clara demonstração de que, na correlação de forças entre os poderes de estado, a justiça dificilmente levaria a melhor. Essa forma de retomar a discussão sobre a reforma do Judiciário foi duramente criticada pela comunidade jurídica, pela OAB, por associações de magistrados, do Ministério Público.

Sublinhar as dificuldades na aprovação da Reforma do Judiciário, entendida como um pacote, não significa dizer que mudanças não venham ocorrendo e que elas não terão impacto. Entre elas, saliente-se os Juizados especiais, tanto pela possibilidade real de ampliar o acesso à justiça como pela oportunidade concreta de alterar o *modus operandi* dos operadores do direito, ao “deformalizar” as controvérsias. Do ponto de vista da democratização do Judiciário e, portanto, de uma alteração radical em seu perfil, os Juizados Especiais representam a mudança mais significativa.

Outra questão muito relevante diz respeito às alterações ocorridas em várias cortes, quer através da informatização, quer de iniciativas para tornar públicos os critérios para a distribuição de processos, ou informações para consulta tanto de processos como de dados. Por outro lado, como apontamos, é crescente o número de magistrados que têm respondido ao desafio de romper com o figurino tradicional, aceitando operar a favor de uma justiça mais sensível aos reclamos da cidadania. É claro que esse desafio apresenta riscos: há, muitas vezes, o perigo de que os holofotes e outras tentações provoquem uma mistura perigosa entre os papéis de magistrado e o de um militante partidário em busca de votos e popularidade. Apesar desses riscos, é possível afirmar que esse é um preço que uma sociedade em busca de maior respeito aos direitos, da diminuição da distância entre a legalidade e a realidade e de instituições mais transparentes e sujeitas ao controle terá que pagar.

Referências Bibliográficas

- ARANTES, R. B. A crise do Judiciário. *Revista Trevisan*, ano 9, n. 104, out. 1996.
- _____. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Ed. Sumaré, 1997.
- BUSCAGILA, E. Corruption and judicial reform in Latin America. *Policy Studies Journal*, Londres: PSI, 1997.
- _____. Desarrollo económico y reformas judiciales en America Latina. *Contribuciones*, ano XIV, n. 3, 1997.
- BUSCAGLIA, E., RATLIFF, W., DAKOLIAS, M. La reforma judicial en la América Latina. *Revista Occidental*, México: Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, ano 12, n. 3, 1995.
- CAPPELLETTI, M., GARTH, B. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.
- CARVALHO, J. Murilo de. Direitos civis e cidadania. In: MATTA, Roberto da (Org.). *Brasileiro cidadão*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- CASTRO, M. F. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 34, 1997.
- FARIA, J. E. A crise do Poder Judiciário no Brasil. *Justiça e Democracia*, São Paulo: Associação Juizes para a Democracia / Ed. Revista dos Tribunais, 1996.
- _____. O desafio do Judiciário. *Revista USP*, n. 21, 1994.
- _____. *O poder Judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 1995.
- FERRAZ Jr, T. S. O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência? *Revista USP*, n. 21, 1994.
- FERREIRA FILHO, M. G. O Poder Judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. *Revista de Direito Administrativo*, vol.198, 1994.
- GRINOVER, A. P. A crise do Poder Judiciário. In: XIII CONFERÊNCIA NACIONAL DA OAB, 1993.
- JOBIM, N. A. O Poder Judiciário no Brasil atual. *Cadernos de CEJ*, As relações do Poder Judiciário com a imprensa, Brasília: Conselho da Justiça Federal, 1997.

- SADEK, M. T. O Poder Judiciário na reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C., WILHEIM, J., SOLA, L. (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP / Brasília: ENAP, 2000.
- _____ (Org.). *O Judiciário em debate*. São Paulo: Ed.Sumaré, 1995.
- _____ (Org.). *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. São Paulo: Ed.Sumaré, 1997.
- _____ (Org.). *Uma introdução ao estudo da Justiça*. São Paulo: Ed.Sumaré, 1995.
- SADEK, M. T., ARANTES, R. A., PINHEIRO, A. C. *Os juízes e a reforma do Judiciário*. São Paulo: Tribunal de Alçada Criminal do Estado de São Paulo / CETAC, 2001.
- SADEK, M. T., ARANTES, R. B. A crise do Judiciário e a visão dos juízes. *Revista da USP*, n. 21, 1994.
- SADEK, M. T., LIMA, F. D., ARAÚJO, J. R. C. O Judiciário e a prestação de justiça. In: SADEK, M. T. (Org.). *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- SANTOS, Boaventura de S. Introdução à sociologia da administração da Justiça. In: FARIA, J. E. (Org.). *Direito e Justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ed. Ática, 1989.
- SHAPIRO, M., STONE, A. The new constitutional politics of Europe. *Comparative Political Studies*, n. 26, 1994.
- TATE, C. N., VALLINDER, T. (Orgs.). *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995.
- VIANNA, L. W., CARVALHO, M. A. R., MELO, M. P. C., BURGOS, M. B. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.
- VIERA, O. Vilhena. Império da lei ou da Corte? *Revista USP*, n. 21, 1994.
- WATANABE, K. Novas atribuições do Judiciário: necessidade de sua percepção e de reformulação da mentalidade. *Revista Escola Paulista da Magistratura*, ano I, n. 1, set./dez. 1996.
- WORLD ECONOMIC FORUM. *World Competitiveness Report*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

Resumo

Este texto tem por objetivos propor um diagnóstico sobre as dificuldades na efetivação de uma prestação jurisdicional mais eficiente e mapear o debate sobre as principais soluções advogadas como indispensáveis para aprimorar o Judiciário. Essas metas apóiam-se no suposto de que as instituições judiciais, mais do que quaisquer outras, são a base não só de um Estado de Direito e Democrático, mas também da efetivação dos princípios da liberdade e da igualdade.

Constata-se que o sistema judicial brasileiro nos moldes atuais estimula um paradoxo: de um lado, expressivos setores da população acham-se marginalizados dos serviços judiciais; de outro, há os que usufruem em excesso da justiça oficial, gozando das vantagens de uma máquina lenta, atravancada e burocratizada.

Parece claro que a atual estrutura do Judiciário não tem sido capaz de atender minimamente às exigências de um serviço público voltado para a cidadania. Conclui-se que reformar o Judiciário significa simultaneamente ampliar o acesso à justiça e agilizar o processo de produção de sentenças.

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

SINDICALISMO E RELAÇÕES TRABALHISTAS (Vol. 02, 2002)

BIOÉTICA (Vol. 01, 2002)

AS CARAS DA JUVENTUDE (Vol. 06, 2001)

SEGURANÇA E SOBERANIA (Vol. 05, 2001)

AMAZÔNIA: AVANÇA O BRASIL? (Vol. 04, 2001)

BUROCRACIA E REFORMA DO ESTADO (Vol. 03, 2001)

UNIÃO EUROPÉIA: TRANSTORNOS

E ALCANCE DA INTEGRAÇÃO REGIONAL (Vol. 02, 2001)

A VIOLÊNCIA DO COTIDIANO (Vol. 01, 2001)

OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO (Vol. 10, 2000)

FÉ, VIDA E PARTICIPAÇÃO (Vol. 09, 2000)

BIOTECNOLOGIA EM DISCUSSÃO (Vol. 08, 2000)

POLÍTICA EXTERNA NA AMÉRICA DO SUL (Vol. 07, 2000)

UNIVERSIDADE: PANORAMA E PERSPECTIVAS (Vol. 06, 2000)

A RÚSSIA NO INÍCIO DA ERA PUTIN (Vol. 05, 2000)

OS MUNICÍPIOS E AS ELEIÇÕES DE 2000 (Vol. 04, 2000)

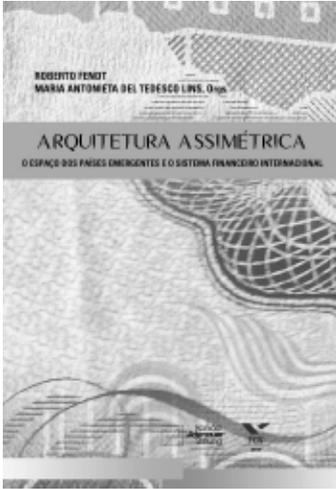
ACESSO À JUSTIÇA E CIDADANIA (Vol. 03, 2000)

O BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL (Vol. 02, 2000)

POBREZA E POLÍTICA SOCIAL (Vol. 01, 2000)

OBS.: Os *Cadernos Adenauer* podem ser solicitados diretamente à Fundação Konrad Adenauer

- ✓ Preço da assinatura para 2002 (6 volumes): R\$ 25,00
- ✓ Preço dos 6 volumes editados no ano 2001: R\$ 20,00
- ✓ Preço dos 10 volumes editados no ano 2000: R\$ 25,00
- ✓ Preço individual do exemplar: R\$ 5,00



ARQUITETURA ASSIMÉTRICA:

o espaço dos países emergentes e
o sistema financeiro internacional

UNEVEN ARCHITECTURE:

the space of emerging countries in
the international financial system

Roberto Fendt e Maria Antonieta Del Tedesco Lins (Orgs.)

Rio de Janeiro, 2002 - 276 páginas - R\$ 25,00

A enorme complexidade e a intensificação das relações financeiras em todo o mundo torna inevitável uma permanente discussão sobre a estrutura de funcionamento do sistema financeiro internacional, suas regras, mecanismos de prevenção de crises, redes de segurança e socorro.

Infelizmente, os países emergentes, em especial, encontram-se reféns das turbulências nos mercados financeiros, o que não é desejável para a comunidade financeira internacional. A violência das crises recentes e seus efeitos sobre as economias nacionais apontam para a necessidade de que sejam pensadas e implementadas mudanças institucionais bastante profundas. O tema que este livro aborda está, assim, entre os maiores desafios colocados para a comunidade financeira, econômica e política nos últimos anos.

Este livro foi editado em Português e em Inglês.



MULHERES NA ELITE POLÍTICA BRASILEIRA

Lúcia Avelar

2ª edição revisada e ampliada

São Paulo, 192 páginas – R\$ 20,00

Os estudos sobre a participação das mulheres na vida política, já no início do século XX, colocavam em relevo aspectos relacionados com a evolução dessa participação sob a perspectiva das mudanças sociais, culturais e políticas das sociedades.

No caso do Brasil, as análises sobre mulheres na política também devem levar em conta as razões do lento processo de mudanças políticas no país, particularmente no campo dos direitos de cidadania.

Este livro oferece um quadro da presença das mulheres na elite política brasileira, sob a perspectiva dessas mudanças. Nesse sentido, ele trata também da democratização da sociedade brasileira, pressupondo que há democracia de direito e de fato quando os direitos de cidadania são extensivos a todos os segmentos, sem discriminação territorial, socioeconômica, de raça e de gênero.

Qualquer um dos livros citados pode ser adquirido diretamente no Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer.

