

REVISTA

BRASIL

COMPETITIVIDADE | GESTÃO | GOVERNANÇA

ANO 5
12ª EDIÇÃO
08/2022

UMA REVISTA
DO MOVIMENTO
BRASIL COMPETITIVO



REORGANIZAÇÃO GLOBAL

Retomada do crescimento pós-pandemia abre oportunidades para a economia brasileira nas áreas de energia limpa, alimentos e commodities



ENTREVISTA

Murillo de Aragão, cientista político:
"A insatisfação é o grande motivador
das transformações, e não a ideologia"

BENCHMARK

Educação técnico-profissional
alemã é referência
em formação integrada





MUDANÇA DE EIXO NO PODER

Para o cientista político Murillo de Aragão, o Congresso tem assumido um posicionamento mais ativo quanto a prerrogativas até então restritas ao Executivo. Hoje, o parlamento é o fiador da governabilidade. Mais do que isso, dará o tom do próximo mandato

POR LUCAS MOTA E VINÍCIUS MENDES

A governabilidade do presidente eleito nas urnas em outubro deste ano vai depender de uma ampla interlocução com o Congresso, vez que uma série de medidas parlamentares, como as emendas impositivas, a mudança nas regras de tramitação de Medidas Provisórias (MPs) e a autonomia do Banco Central (Bacen) reduziram o poder de atuação do Executivo nos últimos 20 anos.

A análise é do cientista político Murillo de Aragão, para quem todas as grandes transformações do país ocorreram quando os líderes políticos conseguiram formar consensos: da declaração da Independência à Nova República. "É necessário aparar radicalismos, e este processo gera avanços", diz o CEO da consultoria ArkoAdvice. Segundo Aragão, o fragmentado cenário partidário atual reforça a tarefa de construir maiorias.

O cientista político adverte, no entanto, que a permanente tensão entre os poderes se tornou parte

integrante da democracia brasileira, passando a ser um aspecto irreversível, já que nenhuma decisão relevante deixa de ser revista pelo Supremo Tribunal Federal (STF). "Esta judicialização começou quando o mundo político, inconformado com as decisões do presidente ou do Congresso, passou a recorrer ao Judiciário, que, por sua vez, gostou deste protagonismo."

Ao comentar sobre a imagem nacional no exterior, ele pondera que o investidor estrangeiro é pragmático na análise de riscos. "Eles não ficam olhando para o bate-boca político. Esses investidores podem até achar que o contexto atual é tumultuado, mas olham para o país de 20 anos atrás e o de 20 anos adiante."

Em entrevista à **Brasil+**, o professor de Relações Internacionais e Assuntos Públicos na Universidade Columbia, nos Estados Unidos, fala ainda sobre a polarização política, as consequências globais do conflito entre Rússia e Ucrânia, a agenda de reformas e as prioridades do próximo mandato presidencial. Leia a seguir.

O senhor escreveu em um artigo que o Brasil, apesar dos traços autoritários, optou sempre pelo consenso. Estamos vivendo em conflito ou nos aproximando de um novo consenso?

Apesar de não ser um país completamente pacífico, todas as nossas grandes transformações foram feitas por meio de consensos: da declaração da Independência à Nova República. O consenso é uma ponte que faz com que adversários e aliados mudem de lado. Esta característica faz com que reformas sejam mais demoradas, que existam mais negociações, mas também que o país seja mais democrático, levando em conta os múltiplos polos de poder. A questão é que o momento atual é de polarização de narrativas, baseada em dois vetores: um deles é a Operação Lava Jato, que destruiu o mundo político, levou a sociedade a posicionamentos antipolíticos e elegeu o presidente Jair Bolsonaro, em 2018. Outro vetor foi o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, quando as forças de esquerda, inconformadas, radicalizaram ao tratar o governo do ex-presidente Michel Temer como ilegítimo.

Como o consensualismo se expressa no funcionamento das instituições?

O consensualismo ganha força porque ninguém consegue formar maiorias – pelo menos desde 1988. Um partido com 60 deputados eleitos é considerado grande, embora represente pouco mais de 20% das cadeiras da Câmara. Como temos uma sociedade fragmentada, do ponto de vista partidário, essas maiorias precisam ser construídas. Para que isso aconteça, é necessário aparar

radicalismos, e este processo gera avanços. O seguimento extraordinário de reformas que o Brasil experimentou a partir de 2016, por exemplo, foi todo realizado por meio da construção de consensos.

Nos últimos anos, o Congresso tem aumentado seu protagonismo na governabilidade do Brasil. Quais são as consequências deste fato para o nosso modelo institucional?

Esse protagonismo não é de hoje. Ele é latente desde a Constituição, que foi montada, aliás, para um regime parlamentarista. A ideia das Medidas Provisórias (MPs), por exemplo, tem inspiração no modelo italiano, em que o primeiro-ministro tem legitimidade para editá-las, e só o parlamento pode revogá-las. Este instrumento permaneceu na nossa Carta dando um “superpoder” ao presidente – embora te-

nha sido reduzido ao longo dos anos. Até pelo menos o segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, as edições de MPs eram ilimitadas [em 2001, a *Emenda Constitucional 32* alterou a validade das MPs de 30 para 60 dias e, caso o Congresso não as apreciasse nesse período, elas só poderiam ser prorrogadas uma única vez, pelo mesmo período. Até então, as MPs valiam por 30 dias e podiam ser reeditadas indefinidamente]. O governo editava uma medida e, como não tinha maioria para votar, ele obstruía e a reeditava, e seguia fazendo isso sucessivamente.

Mais tarde, em 2015, quando o Legislativo aprovou o caráter impositivo das emendas orçamentárias, o Executivo seguiu perdendo poder, já que este tinha, na liberação de emendas, um instrumento de construção de maiorias. Depois,



As transformações acontecem mais pelos fracassos dos governos. Não se trata sequer só do fracasso concreto, mas da percepção do fracasso por parte da população. A insatisfação é que é o grande motivador das transformações, e não a ideologia.”



Foto: Arquivo pessoal

o Congresso limitou ainda mais o poder do Executivo, ao dispensar a existência de convênios para executar emendas. Agora isso está acontecendo novamente, com o chamado “orçamento secreto”, em que o parlamento pega um pedaço da verba discricionária do presidente e passa a dizer para onde o dinheiro será direcionado. O relator do orçamento fica com a caneta na mão liberando as verbas para a maioria que controla o Congresso. Estou lembrando tudo isso para dizer que o grande construtor de maiorias para governabilidade do país deixou de ser o presidente da República. Hoje, é o presidente

da Câmara dos Deputados e, de certa forma, do Senado.

Como um presidente consegue harmonizar esta relação com o Legislativo, de caráter multipartidário?

Em política, manda quem pode e obedece quem tem juízo. Em outras palavras, quem tem poder o exerce, não coage o presidente. Se fosse assim, poderíamos dizer que o presidente coagia o Congresso quando não liberava emendas orçamentárias. A questão é que a política brasileira mudou quando o Congresso tomou consciência do seu poder e passou a exercê-lo dentro da Constituição. O presidente pre-

cisa se adaptar à nova realidade. Se o ex-presidente Lula for eleito, por exemplo, o mandato de 2023 será muito mais fraco do que o de 2003, porque ele não terá todos os poderes que estavam à sua disposição naquela época, como o controle das emendas, os vetos engavetados, a autonomia do Bacen etc. Tudo isso tirou poder do presidente.

O embate entre poderes e a judicialização da política tendem a continuar?

A judicialização começou quando o mundo político, inconformado com as decisões do presidente ou do Congresso, passou a recorrer ao



Quando um governo de esquerda for substituído por um de direita, não significará uma mudança da sociedade. Será apenas a demonstração de que ela não gostou da solução que estava sendo dada por quem estava no poder. ”

Judiciário, que, por sua vez, gostou deste protagonismo. Hoje, o Brasil é praticamente um país tricameral: nenhuma decisão relevante do Congresso deixa de ser revista pelo Supremo Tribunal Federal (STF). É outra forma de tirar poder do presidente da República. Este processo é irreversível. Só haveria uma reviravolta em uma ditadura que desse ao presidente uma série de “superpoderes” – e isso não vai acontecer, tanto porque não é uma condição majoritária na sociedade como porque não há uma situação externa que justifique esta mudança.

Como a negação e a desconfiança em relação aos sistemas estabelecidos, às instituições e até à ciência afetam o modo de agir dos governos?

Isso gera um mal-estar, mas não é novo. Em primeiro lugar, decorre da perda de respeito das pessoas para com algumas instituições mais antigas, que não deram as respostas que elas gostariam. Desde o século

passado, como escreveu o sociólogo britânico Anthony Giddens, os cidadãos se sentem muito mais livres para mudar de ideia. Além disso, existem forças que querem tomar o poder e, para isso, trabalham justamente descredenciando as instituições. É um jogo político no qual estas são atacadas por quem quer tomar conta delas. Em terceiro lugar, se uma instituição não responde aos anseios da população, é logo questionada. No Brasil, isso acontece desde sempre com a política.

De que forma esta desconfiança tem moldado a política?

De agora em diante, as mudanças de poder vão se dar pela percepção de eficiência de quem estiver governando. Isto é, quando um governo de esquerda for substituído por um de direita, não significará uma mudança da sociedade. Será apenas a demonstração de que ela não gostou da solução que estava sendo dada por quem estava no poder. As transformações acontecem mais pe-

los fracassos dos governos. Vejamos o contexto atual do Chile: a mudança que aconteceu em direção à esquerda não se deu porque a sociedade “acordou”, mas porque os conservadores e os democratas de centro chilenos não conseguiram produzir soluções para os desafios da sociedade [em dezembro do ano passado, Gabriel Boric, então candidato de uma coalizão de partidos de esquerda, venceu o candidato de extrema direita José Antonio Kast, com 55,9% dos votos, na eleição presidencial chilena. Ele assumiu o cargo em março deste ano].

Então, a sociedade é mais pragmática do que ideológica na hora do voto?

No Brasil, mais pragmática. Não é à toa que não exista adesão a partidos. Este é o engano dos partidos ideológicos: acreditar que seus eventuais sucessos são por causa da ideologia. Na verdade, acontecem pelo fracasso de quem está no governo. Não se trata sequer só do fracasso concreto, mas da percepção desse fracasso por parte da população. A insatisfação é que é o grande motivador das transformações, e não a ideologia.

A regulamentação do lobby volta ao debate público de tempos em tempos. Fala-se que, com a atividade regulamentada, haveria mais transparência nas relações entre os setores público e privado. O que o senhor pensa sobre esta questão?

As leis brasileiras, pela inspiração do Direito Romano, são muito codificadas. Nos nossos códigos já há todo um arsenal para coibir os malfeitos do lobby. Na própria Consti-

tuição estão presentes dois grandes pilares do *lobby*: a permissão de fazer pedidos e de se associar para fazê-los. Isso não significa dizer que o arcabouço legal sobre a defesa de interesses não possa ser aperfeiçoado, sobretudo para obrigar o governo a ser mais transparente. Contudo, não se trata de regulamentar a atividade, até porque muitas das suas práticas ilícitas já estão tipificadas pelo Código Penal. O que precisamos é prender os criminosos – públicos ou privados.

Mas como o *lobby* pode ser mais transparente?

Há uma ingenuidade em confundir malfeitos e *lobby*, que significa defender interesses. Você pode fazer isso falando, escrevendo ou jogando uma pedra. Em outras palavras, é possível cometer um crime ao defender um interesse, mas defender um interesse não é um crime. Acredito ser necessário forçar o governo a dar mais acesso às informações. A mãe do *lobby* é a opacidade. Quanto mais opaco é um governo, mais se criam dificuldades para vender facilidades. A Operação Lava Jato, com seus muitos excessos, também avançou ao desnudar relações em que a troca de favores garantia benefícios para atores públicos e privados. Isso precisa ser combatido usando as leis que existem, não criando outras novas.

Em meio ao conflito entre Rússia e Ucrânia, o senhor tem falado sobre "privatização da guerra". Do que se trata?

A reação à guerra extrapolou o universo das relações entre governos, chegando também ao mundo privado. Uma cadeia de lojas fechada

na Rússia ou o bloqueio a algum serviço – uma rede social em território russo, por exemplo – são práticas que extrapolam o nível das relações diplomáticas oficiais entre países. É a primeira vez na história da humanidade que a reação privada está sendo tão ou até mais intensa do que a reação pública. Os governos condenaram a Rússia, congelaram patrimônios e rendas, deixaram de comprar alguns produtos, e as empresas fizeram o mesmo com suas vendas e seus negócios. Esta privatização ocorre, vale dizer, porque muitas atitudes em relação ao conflito não foram tomadas pelos agentes públicos.

Como o senhor tem visto a chamada "desglobalização"?

É um movimento que vai e volta. O momento hoje parece ser de desglobalização por causa do enfraquecimento do multilateralismo, que tem como grande ator os Estados Unidos, desde o governo do ex-presidente Donald Trump. No entanto, eu não acredito nisso [*na desglobalização*]. A crise atual está levando novamente ao fortalecimento desse multilateralismo. Vejam que a Moldávia, a Suécia e a Finlândia querem entrar na Otan [*Organização do Tratado do Atlântico Norte*] para se defenderem, e que a China – que, no início, apoiou a Rússia – está com medo de que esta onda contra os russos se volte contra ela mesma. Estamos em meio a uma crise, sem dúvidas, mas não no fim da globalização. É uma crise de transformação. De um ponto de vista histórico, é o contrário: ela só aumenta, à medida que os meios de comunicação se aperfeiçoam e as informações transitam



Foto: Arquivo pessoal

com menos controle pelo mundo. Um exemplo é o *blockchain*, um sistema cheio de validações privadas, não oficiais, que dão a tônica desse mundo. A questão é que a globalização não será sempre um movimento adiante, mas repleto de retrocessos, variando de acordo com as circunstâncias.

Como o investidor estrangeiro tem visto o Brasil?

Há uma tendência em pasteurizar a visão sobre o nosso país como se fosse uma coisa só, sempre fortemente atrelada ao presidente da República. Na verdade, os investidores são muito pragmáticos, não ficam olhando para o bate-boca político, e o Brasil é muito grande para ser ignorado por eles. Nós temos um mercado enorme, possuímos US\$ 330 bilhões em reservas (a sexta maior do mundo), somos um dos principais clientes do Tesouro norte-americano, com algo em torno de US\$ 200 bilhões da dívida deles sob controle, enquanto 95% da dívida interna são controlados por brasileiros – o que significa, aliás, que eles confiam bastante na instituição governamental. Esses investidores podem até achar que o contexto atual é tumultuado, mas olham para o país de 20 anos atrás e o de 20 anos adiante. Quando fazem isso, percebem que o Brasil dificilmente dará um calote, que não se transformará em uma ditadura, nem reverterá o processo de privatização ou deixará de investir em infraestrutura. Também entendem que 90% dos problemas do Brasil são brasileiros, não estão no exterior. Isto é, que não temos vizinhos problemáticos, como são os casos da Ucrânia e da Coreia do Sul.



Foto: Arquivo pessoal



Hoje, o Brasil é praticamente um país tricameral: nenhuma decisão relevante do Congresso deixa de ser revista pelo Supremo Tribunal Federal (STF). É outra forma de tirar poder do presidente da República. Este processo é irreversível. ”

Quais são as condições de governabilidade do próximo presidente? Há disposição política dos principais líderes partidários para levar adiante uma agenda de reformas?

O ímpeto reformista declinou tanto pela dificuldade em atingir consensos em matérias complexas, como as reformas Administrativa e Tributária, quanto pela ausência de uma grande crise. Hoje, se os resultados são ruins, com inflação e desempregos altos, os fundamentos estão melhores: o país está arrecadando mais, tem reservas, fez um processo de ampliação do crédito, e, quando a inflação for controlada, os juros vão voltar a cair, porque há mais competitividade na oferta de dinheiro. Todavia, no ambiente político do futuro mandato, as reformas tendem a demorar um pouco para ganhar tração. Elas vão depender da ação dos interessados.

O que tem travado esta agenda reformista?

É difícil avançar na reforma Tributária, porque não há consen-

so nem dos entes públicos nem dos privados, assim como o governo central não está disposto a bancá-la. Ele não chama os atores envolvidos para apontar quem ganhará e quem perderá a fim de, então, distribuir compensações. Isso acontece porque a carga tributária é um fator muito forte de arrecadação dos governos, que estão altamente endividados. Sobre a reforma Administrativa, há uma força corporativista significativa que não quer perder seus benefícios. Mesmo que estes deixem de existir apenas para os funcionários públicos do futuro, é um fato que os sindicatos perderiam mais poder. Então, sem uma grande crise, tampouco empenho dos interessados, o ciclo de reformas pode entrar em declínio.

O senhor já disse em algumas ocasiões que “o custo da legalidade é muito alto no Brasil”. Ainda há muito a se fazer no sentido da desburocratização e da segurança jurídica?

Sem dúvida. A prova disso é que a Apple não abre uma loja sequer no Brasil. Ela terceiriza a operação. Nem vejo um problema específico na carga tributária, que, hoje, é de cerca de 33%, mas na oneração dessa carga, bem como a sua distribuição e burocratização. O custo de manejar o processo tributário é elevadíssimo. Nós precisamos reduzir o custo da legalidade, até porque o Brasil é um país legalista. O endividamento tributário no nosso país decorre tanto do tamanho da carga de impostos quanto da falta de capital de giro – porque faz mais sentido atrasar um imposto e se capitalizar para investir no negócio e apostar no Refis depois.

Na sua opinião, quais são as prioridades para a agenda de 2023 para o presidente eleito?

Tratar da desigualdade, pois afeta o consumo, o emprego, a renda e todos os demais problemas que enfrentamos. Se Bolsonaro ganhar, vai tentar ser ainda mais liberal na economia, avançando na desburocratização do Estado, na realocação da carga tributária e reforçando privatizações e concessões. É uma tendência natural do seu governo. Se for Lula, o governo será influenciado por vários vetores. Um deles é a disputa entre pragmáticos e dogmáticos dentro do universo lulista. Estas duas forças serão mediadas não só pelo próprio Lula, mas também pelas circunstâncias do governo. Ele é, por si só, um pragmático, embora esteja dando discursos dogmáticos. No entanto, como ambos terão de formar coalizões para governar, o tempero do futuro governo será dado pelo Congresso. **B+**