

INTERESSE
NACIONAL

INTERESSE NACIONAL

Ano 2 • Número 7 • Outubro-Dezembro de 2009

EDITOR

Sergio Fausto

EDITOR RESPONSÁVEL

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer
Berta Becker
Carlos Eduardo Lins da Silva
Claudio Lembo
Claudio de Moura Castro
Daniel Feffer
Demétrio Magnoli
Eliézer Rizzo de Oliveira
Eugênio Bucci
Fernão Bracher
Gabriel Cohn
Glauco Arbix

João Geraldo Piquet Carneiro
Joaquim Falcão
José Luis Fiori
Leda Paulani
Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira
Raymundo Magliano
Renato Janine Ribeiro
Ricardo Carneiro
Ricardo Santiago
Roberto Pompeu de Toledo
Sergio Fausto

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates
focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.
Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à

ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL
Av. Brigadeiro Faria Lima, 2055 • 9º andar
01452-001 • São Paulo • SP • Brasil
Tel. (11) 3039-6330 • fax (11) 3039-6334

CIRCULAÇÃO

DPA Cons. Editoriais Ltda.
dpacon@uol.com.br • Tel. (11) 3935-5524

ASSINATURAS

Brand Member Marketing Direto
editorial@interessenacional.com • Tel. (11) 3971-4372

DISTRIBUIÇÃO NACIONAL

Fernando Chinaglia Comercial e Distribuidora

Printed in Brazil 2009

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: Fotografia de Yann Heckmann (www.cgtextures.com)

Sumário

ANO 2 • NÚMERO 7 • OUTUBRO-DEZEMBRO DE 2009

5 Apresentação

ARTIGOS

7 As Políticas Sociais no Encontro do Estado com a Nação

PATRUS ANANIAS

Este artigo apresenta o programa Bolsa Família no contexto da organização de uma rede de proteção e promoção social que se estrutura no Brasil. Nele, é discutido o papel que as políticas sociais desempenham na elaboração de um projeto nacional inclusivo, a partir de uma discussão sobre a evolução de direitos no Brasil.

20 Bolsa Família: Mitos e Realidades

SIMON SCHWARTZMAN

Os programas de transferência de renda podem produzir efeitos benéficos, mas não são um substituto para as políticas econômicas e sociais clássicas, na área do emprego, do seguro social, da educação, da qualificação profissional, e do atendimento à saúde. Para o autor, estas são as únicas que podem efetivamente produzir resultados mais significativos a médio e longo prazo.

29 Itaipu: Símbolo da Concórdia (Ou Ponto de Atrito?)

FERNANDO XAVIER FERREIRA

O autor ressalta que Itaipu representou a solução definitiva para desentendimentos sobre

limites fronteiriços e estreitou em definitivo o relacionamento entre Brasil e Paraguai. A seu ver, as modificações pretendidas no Tratado pelo novo governo paraguaio exigem a aprovação dos respectivos Congressos Nacionais e devem ser equacionadas sem onerar o consumidor brasileiro e de acordo com os nossos interesses nacionais.

36 O Tratado de Itaipu e os Acordos Alcançados com o Paraguai

ENIO CORDEIRO

O autor comenta os entendimentos sobre Itaipu alcançados durante a última visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Assunção, no dia 25 de julho de 2009. Analisa as reivindicações do Paraguai e as diferenças de percepção existentes sobre Itaipu nas sociedades brasileira e paraguaia. Para ele, os entendimentos recentes permitem uma nova etapa da relação bilateral.

47 O Brasil e o Governo no Pós-Crise

CARLOS MUSSI E JOSÉ ROBERTO AFONSO

Os autores avaliam o impacto da crise sobre o Brasil e as respostas oferecidas pelo governo. Argumentam que, embora tenham evitado o pior, elas não obedecem a uma estratégia de maior fôlego. Para eles, novas reformas institucionais serão necessárias para o Brasil estabelecer uma trajetória firme de crescimento, num novo ambiente internacional.

56 Seria Possível uma Grande Coalizão no Brasil?

RENATO JANINE RIBEIRO

Estará esgotado o padrão pelo qual PT e PSDB se opuseram nestes quinze anos e assim deslocaram a direita da cena política principal do país? O preço pago por isso consistiu em dar aos partidos menos comprometidos com os valores republicanos lugares subalternos no poder de Estado. Esse preço estará ficando caro? Pode ter chegado a hora, argumenta o autor, de conceber uma difícil grande coalizão entre PSDB e PT, a fim de efetuar reformas necessárias que garantam o respeito à res publica no Brasil.

65 A Influenza e a Capacidade de Resposta dos Sistemas de Saúde: O Brasil Está Preparado?

ANDRÉ MEDICI

A partir de um panorama das epidemias e pandemias anteriores de gripe, o autor avalia a atual pandemia da gripe A (H1N1), com base em da-

dos da OMS e de outras fontes sobre a evolução do número de casos e da taxa de letalidade. O artigo prossegue com uma análise das principais frentes de combate à pandemia e se encerra com uma análise da capacidade de países, em geral, e do Brasil, em particular, para oferecer as respostas adequadas à proteção da população.

77 Novos Tempos, Espaços e Públicos:

Os Complexos Desafios da Educação Superior no Brasil

RONALDO MOTA

Nos anos recentes tem havido expressiva expansão da oferta de vagas públicas, em seguida a um período marcado pelo crescimento do setor privado. Ambas as tendências espelham uma demanda cada vez maior pela educação superior e acarretam mudanças no perfil etário e social dos estudantes. Para o autor, o desafio está em incorporar tecnologias e metodologias educacionais inovadoras, sem o que não será possível atender às necessidades e expectativas desse novo público do ensino superior.

Apresentação

.....

Semanas atrás, o presidente Lula chamou de “idiota” quem faz críticas ao Bolsa Família. Nós, ao contrário, acreditamos que a crítica faz parte do debate democrático e que o contraditório é condição para o aperfeiçoamento das políticas públicas. Por isso convidamos o seu ministro do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, Patrus Ananias, e o sociólogo Simon Schwartzman para escrever sobre o papel e o desempenho dos programas de transferência condicionada de renda no Brasil. Eles analisam, em especial, o programa que é a menina dos olhos do presidente.

O ministro ressalta os méritos e o alcance do Bolsa Família, visto como parte de um sistema de assistência social articulado por sua pasta. Longe de dar esmolas, o Bolsa Escola e os demais programas assegurariam direitos e seriam instrumentos de construção da cidadania historicamente negada aos mais pobres.

A análise de Schwartzman não colide com a argumentação do ministro Ananias, mas põe em xeque as virtudes atribuídas ao Bolsa Família como instrumento para a superação da pobreza. Para o sociólogo, o verdadeiro mérito do programa estaria na capacidade demonstrada de tirar famílias da miséria e mantê-las acima da linha da pobreza extrema. Esse seria seu verdadeiro mérito, e seu real limite. Quanto à superação da pobreza, só existiria na “fanfarras política”, palavras do sociólogo, que acompanha o programa.

Outro tema polêmico abordado neste número da revista são os acordos firmados recentemente entre o presidente Lula e o presidente Lugo, do Paraguai, sobre aspectos centrais do

Tratado de Itaipu. Os itens principais do acordo estão ainda pendentes de aprovação pelo Congresso dos dois países. Entre eles, destacam-se os que dispõem sobre o aumento, em quatro vezes, do preço pago pelo Brasil para aquisição da energia gerada por Itaipu e não-consumida pelo Paraguai e sobre a possibilidade de que, a partir de 2023, ambos os países possam vender a terceiros a energia gerada e não-consumida por nenhum dos dois, uma das principais reivindicações paraguaias.

Pelas suas implicações não apenas de curto e médio, mas também de longo prazo para a segurança energética brasileira e as nossas relações com os países vizinhos, o acordo firmado em 25 de julho último em Assunção merece ampla discussão pública. É com esse propósito que convidamos o chanceler Celso Amorim a escrever sobre o tema. Ele, no entanto, preferiu indicar Enio Cordeiro, subsecretário-geral do Itamaray para a América do Sul, que participou das negociações com o Paraguai. É de Cordeiro, portanto, o artigo publicado neste número da revista. Sobre o mesmo tema, escreve ainda Fernando Xavier Ferreira, ex-diretor e presidente da empresa Itaipu Binacional.

A mesma preocupação com as implicações futuras de decisões atuais está presente no artigo dos economistas José Roberto Afonso e Carlos Mussi, do BNDES e da Cepal, respectivamente, mas que aqui escrevem em coautoria artigo a título pessoal, analisando as respostas do governo brasileiro à crise internacional. Na visão de ambos, se positivas por seus efeitos de curto prazo – afinal, é incontestável que o Brasil sairá antes e menos ma-

chucado da crise que outros países –, as políticas ditas anticíclicas, pelo que fizeram e pelo que deixaram de fazer, poderão vir a dificultar a retomada do crescimento com o ritmo e a qualidade desejáveis. Afonso e Mussi são especialmente críticos do aumento estrutural dos gastos com custeio e pessoal, em detrimento do investimento. E ressaltam a ausência de uma “orientação estratégica” nas políticas adotadas, ingrediente que será indispensável, segundo os autores, em um novo ambiente internacional, de mercados mais fechados e competitivos e menor oferta de crédito.

O filósofo Renato Janine Ribeiro aborda o tema que Afonso e Mussi apenas tangenciam, ou seja, o da coalizão política capaz de levar o país a superar os seus desafios pendentes e fortalecer-se diante dos seus desafios futuros. Janine Ribeiro reflete sobre as vantagens e desvantagens de perpetuar, por mais um mandato presidencial, a fórmula de governo que tem prevalecido desde 1994, pela qual o PSDB ou o PT, excluindo-se mutuamente, revezaram-se no comando do País em aliança com partidos que representariam setores “atrasados” e práticas políticas “não republicanas”. Essa reflexão leva-o a indagar sobre ser ou não viável, e principalmente desejável, algum tipo de aliança entre o PSDB e PT. Para Janine, tal aliança deveria ter como norte uma única questão: o (re)estabelecimento da política como espaço de negociação e construção do interesse público. Ao final do artigo, o autor introduz na análise o fator novo e surpreendente, que estava ausente quando começou a escrevê-lo: a candidatura de Marina Silva.

Assim como os demais autores deste número, André Medici, economista especializado em Saúde, do Banco Mundial, está preocupado com a capacidade de antecipar cenários futuros e planejar ações para responder aos desafios que se apresentam ao País. O tema de seu artigo, no entanto, é outro: a epidemia mundial (a pandemia, para ser exato) da gripe suína, rebatizada de gripe A (H1N1). A preocupação de Medici pode ser traduzida na forma de uma pergunta: estarão os países, em geral, e o Brasil, em particular, preparados para o eventual recrudescimento dessa pandemia, que tende a evoluir em

ondas e voltará a nos atingir, presumivelmente com força, no próximo inverno do Hemisfério Sul? Para respondê-la, ele recorre às estatísticas sobre a evolução da atual pandemia, às lições aprendidas com ela e com outras epidemias da família do vírus da influenza e às informações disponíveis sobre as políticas adotadas e as capacidades de resposta existentes ou em construção nos sistemas de saúde e vigilância epidemiológica de vários países, entre eles o nosso. Artigo de quem conhece a fundo um tema complexo.

Complexo também é o panorama do ensino superior brasileiro, conforme se conclui da leitura do artigo do físico Ronaldo Mota, ex-secretário do ensino superior do MEC e hoje secretário do desenvolvimento tecnológico e da inovação do MCT. Complexo pela mudança no perfil social – com a incorporação crescente de alunos provenientes das chamadas classes C e D – e no perfil etário dos alunos – há um número cada vez maior de adultos nos “bancos universitários”; pela coexistência de diferentes modalidades de ensino – presencial e a distância – e diferentes instituições – universidades, faculdades e centros universitários, públicos, privados e privados sem fins lucrativos; pela pressão geral e possibilidades abertas por novas tecnologias etc., etc., etc. Mota chama a atenção para a pequena capacidade de inovação revelada pelas instituições de ensino superior para responder a esse novo panorama. O principal obstáculo à inovação seria, a seu juízo, a excessiva normatização do ensino superior brasileiro. Isso explicaria, em parte, a falta de ousadia do próprio setor privado, problema que a tendência à concentração do setor, que se acelerou com a crise, poderá agravar.

Enfim, acreditamos que, mais uma vez, a revista conseguiu reunir artigos relevantes, de autores relevantes sobre temas relevantes da agenda nacional, respeitando o seu compromisso fundamental com a pluralidade das opiniões e a qualidade do debate público. Compromisso que gostaríamos de reafirmar, tanto mais agora quando um clima de precoce propaganda eleitoral parece tudo querer submeter ao tempo e à lógica da disputa de 2010.

OS EDITORES

As Políticas Sociais no Encontro do Estado com a Nação

.....
PATRUS ANANIAS

A construção de direitos no Brasil faz parte de um lento e recente processo de formação nacional. É um tema de introdução tardia, personagem nova na história de um país ainda novo. Nós nos constituímos como Nação há menos de 200 anos e, ainda assim, sem romper com traços coloniais que por longos anos fizeram prevalecer uma situação de exclusão mantida por acordos entre as elites. Mas, ao mesmo tempo, é uma história marcada por conflitos entre elementos contraditórios presentes em nossa formação, com a contraposição permanente de uma corrente de pensamento mais progressista e libertária e, por isso, mais próxima de um sentimento nacional inclusivo.

Raymundo Faoro identifica o traço libertário no que chama de “elemento nacional”, superado, porém não eliminado do cenário nacional, pelo “elemento reacionário” no momento de nossa independência. Diz ele:

O fato [...] é que o rumo do elemento nacional, embora transacionado, permaneceu vivo, apesar de não dominante. Ele atua, na prática, no cerne do pensamento político, com a irrealizada superação. Irrompe, no curso da história, nos dois séculos, na obra de todas as crises de sistema e de governo¹.

.....
1. Raymundo Faoro, *Existe um Pensamento Político Brasileiro?*, São Paulo, Ática, 1993, p. 59

.....
PATRUS ANANIAS é ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Florestan Fernandes, no seu livro *A Revolução Burguesa no Brasil*², ao descrever as transformações institucionais e as condições históricas de internacionalização do capitalismo, identifica o processo dialético de formação de nossa sociedade nacional. O marco político dessa formação traz em si elementos revolucionários e conservadores. O traço revolucionário é o propósito de quebra da ordem social (colonial), mas o caráter conservador preserva uma ordem social “que não possuía padrão de autonomia necessário à construção e ao florescimento de uma nação”³. De modo que o rompimento, de ordem político-formal, se dá de maneira incompleta e limitada e as tensões não afetam a ordem social interna, que permanece escravocrata e patrimonial. No entanto, não anula a característica revolucionária, pois a independência representa o marco do fim do colonialismo e o ponto de referência para uma sociedade nacional. O conflito entre dois traços antagônicos permanece na sociedade.

Podemos dizer que esse confronto nos permitiu chegar ao século passado conseguindo pautar a questão dos direitos numa linha evolutiva em nossa sociedade, dentro de um processo de superação rumo à construção de uma cidadania. É o que nos permite, nos dias de hoje, olhar para trás e perceber o quanto consegui-

.....
2. Florestan Fernandes, *A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica*, 3. ed., Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

3. Florestan Fernandes, *op. cit.*, p. 32.

mos avançar na construção de direitos e buscar, num patamar já mais elevado, os recursos para enfrentar nossos novos desafios.

A construção da cidadania: o caminho percorrido

Uma breve descrição dessa origem nos ajuda a compreender o caminho percorrido, o significado das atuais conquistas e também a identificar por onde podemos prosseguir. O distanciamento entre Estado e nação foi muito bem detalhado por Raymundo Faoro em seu clássico *Os Donos do Poder*⁴, publicado inicialmente em 1958, na descrição da prevalência do patrimonialismo em nossa estrutura do poder, gerando um Estado adverso às liberdades políticas e inóspito ao florescimento de direitos cidadãos⁵. Um estado voltado para si, e não para a construção de uma cidadania.

O campo pouco afeito ao desenvolvimento de direitos coletivos, de construção social, está presente também na obra de outros pensadores brasileiros, ainda que com outro viés de leitura da nossa realidade. A invasão do público pelo privado evidencia-se na trilogia do patriarcalismo brasileiro de Gilberto Freyre. *Casa Grande e Senzala* (livro de 1933), *Sobrados e Mucambos* (1936) e *Ordem e Progresso* (1959) buscam descrever, por meio de pesquisa histórica, o processo de formação da sociedade brasileira a partir do patriarcalismo como traço marcante da nossa vida política e social, evidenciado pela exposição dos contrários. Ao descrever o patriarcalismo em vários momentos da vida política brasileira, sobrevivendo a alterações da

organização social, Gilberto Freyre aponta para mudanças de forma sem alteração significativa de conteúdo. Há, na leitura de Freyre, um prolongamento do poder do *pater familia* na vida pública, invadida pela vida privada. Sérgio Buarque de Holanda, em seu também antológico *Raízes do Brasil*⁶, denuncia a invasão do público pelo privado, que torna a nossa vida pública esvaziada pelo confronto de interesses particulares. Ele faz uma crítica à dominação que, segundo ele, surge como traço predominante na formação do Estado Brasileiro e faz da nossa democracia um projeto inacabado.

Caio Prado Júnior, em *Formação do Brasil Contemporâneo*⁷, desenvolve a ideia de inorganicidade da nossa vida social – um organismo social que não funciona – em razão de uma dependência não superada em relação à metrópole, o que produziria o novo sem mudança de rumo. No conjunto da obra de Celso Furtado, evidencia-se a formulação do conceito de subdesenvolvimento, para marcar a situação periférica do Brasil em relação a economias capitalistas centrais.

A manutenção da ordem escravocrata é um entrave para que se complete a instituição de uma nova ordem nacional. Para Florestan Fernandes, a abolição da escravatura é a precondição econômica que completa, ainda que com atraso, o marco político de nosso processo de formação nacional. Foi a condição para que pudéssemos romper com as heranças coloniais que sobreviveram ao nosso processo de independência. No entanto, o fim da escravidão, embora institua juridicamente uma sociedade de homens livres, não resulta em incorporação dos negros libertos à vida social, o que só começa a acontecer tardiamente na nossa história, a partir de meados do século passado, num

4. Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Brasileiro*, Rio de Janeiro, Globo, 1958.

5. Faoro descreve o conceito de patrimonialismo também em obras posteriores, indicando-o como traço que impede o desenvolvimento da democracia. Em seu lugar, vê uma democracia deformada, baseada em um liberalismo anômalo e formando a base de um projeto de Estado autocrático.

6. Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, 24. ed., Rio de Janeiro, José Olympio, 1992 (primeira edição de 1936).

7. Caio Prado Júnior, *Formação do Brasil Contemporâneo*, 6. ed., São Paulo, Brasiliense, 1961.

longo processo que se estende até os nossos dias. Também herdamos do passado colonial o problema da propriedade da terra e uma dívida com nossos antepassados índios.

Fato é que os desencontros entre Estado e Nação que marcaram nossa história mantiveram por longos períodos uma situação de desigualdade que, como nos mostraram Celso Furtado e outros ilustres pensadores, é causa, e não consequência, do nosso subdesenvolvimento⁸. A questão dos direitos começa a ser incorporada tardiamente na vida pública brasileira, sobretudo em relação aos direitos sociais. O Estado Brasileiro demorou a engajar-se de forma inequívoca na superação da pobreza e das desigualdades. Por meio da “verdadeira conspiração de silêncio”, como dizia Josué de Castro⁹, o tema da fome ficou, ao longo de séculos, ausente da agenda política e intelectual no país.

Até pouco antes da Revolução de 1930, a questão social era considerada como caso de polícia – e não de políticas públicas. O processo de construção do sistema brasileiro de proteção social, a partir dos anos 1930, assentou-se no modelo de “Cidadania Regulada”¹⁰, segundo

.....

8. Sobre essa abordagem, consultar: *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974; *Dialética do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964, e *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, São Paulo, Ed. Abril, 1983. Coleção “Os Economistas”.

9. Josué de Castro, *Geografia da Fome*, 10. ed., Rio de Janeiro, Antares, 1984.

10. Wanderley Santos, para explicar a política econômico-social no pós-30, elabora o conceito de cidadania regulada nos seguintes termos: “Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (Wanderley G. Santos, *Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira*, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1987, p. 68).

o qual a promoção dos direitos sociais estava estritamente associada à inserção no mercado de trabalho regulamentado pelo Estado, o que reforçou desigualdades oriundas desse mercado e aprofundou a estratificação e segmentação social numa sociedade já bastante desigual como a brasileira. O governo do presidente Getúlio Vargas, com suas contradições, representou, a bem da verdade, um marco histórico no Brasil, ao colocar a questão social na agenda nacional, ainda que sob uma perspectiva corporativista e autoritária, sobretudo no período ditatorial de 1937 a 1945. Mas é uma agenda, além de tardia, muito restrita. A Consolidação das Leis do Trabalho de 1943 foi voltada basicamente para os trabalhadores urbanos do comércio e da indústria. Os trabalhadores rurais, os trabalhadores informais, os desempregados, as pessoas idosas e com deficiência, as pessoas pobres e outros setores mais fragilizados permaneceram excluídos das políticas públicas de proteção e promoção social. A legislação trabalhista só chega ao campo em 1963, final de um breve período de democratização, com a Lei nº 4 214, que institui o Estatuto do Trabalhador Rural. Em 1971 – já no período da ditadura – é instituído, por intermédio da Lei Complementar nº 11, o Programa de Assistência aos Trabalhadores Rurais – Pró-Rural, executado pelo Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (Funrural). Contudo, amplos setores da população permaneceram ainda excluídos das políticas sociais.

Um marco da história do Brasil foi o processo constituinte de 1987, após o regime ditatorial, com ampla participação da sociedade, culminando com a promulgação, em 5 de outubro de 1988, da Constituição da República Federativa do Brasil ainda em vigor. Conhecida também como “Constituição Cidadã”, ela coloca, pela primeira vez, as políticas sociais no campo das políticas públicas, na perspectiva, ainda em construção no Brasil, da seguridade social, abrangendo as políticas de assistência, previdência e saúde. A Constituição trata ainda, especificamente, da questão indígena, dos

remanescentes de quilombos, das pessoas excluídas, sem renda, dos pobres, das pessoas com deficiência, das crianças e adolescentes. Desdobrando a Constituição, tivemos, no início dos anos 90 do século passado, a promulgação de importantes leis civilizatórias, como a Lei Orgânica da Saúde e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993. Este foi um passo importante para superarmos no Brasil o assistencialismo e o clientelismo.

Mas as leis por si sós não garantem necessário avanço das políticas sociais, que enfrentam períodos de aberturas e retrocessos. A concepção de inclusão via criação de postos de trabalho manteve-se muito forte em nossa cultura política, atribuindo ao vigor do mercado a inclusão social e deixando os trabalhadores à mercê das flutuações financeiras e ciclos econômicos. Amélia Cohn¹¹ observa que, por um período na história do Brasil, houve momentos nos quais o desenvolvimento social pôde ser visto como decorrência do desenvolvimento econômico, por conta de investimentos estatais que resultaram em abertura de novos postos de trabalho em número significativo, permitindo incorporar, por essa via, setores até então excluídos do rol de direitos. Mas o enfrentamento da questão social dos pobres mantém-se em segundo plano em função de um modelo que enfatizou a questão econômica. Na avaliação de Cohn, os anos 90 do século xx não superaram essa dificuldade:

[...] as assim concebidas como inovações e reformas setoriais empreendidas pelo governo federal durante a década de 90, e particularmente na sua segunda metade, não alteraram o padrão de o Estado brasileiro enfrentar a questão social no país, e se con-

.....

11. Amélia Cohn, *Gastos Sociais e Políticas Sociais nos Anos 90: A Persistência do Padrão Histórico de Proteção Social Brasileiro*. xxiv Encontro da Anpocs, out. 2000. Disponível em [http://www.fclar.unesp.br/eco/Cohn\(2000\).pdf](http://www.fclar.unesp.br/eco/Cohn(2000).pdf) – acesso em 10 de março de 2009.

figuraram como um simples (porém grave) desmonte do modelo getulista da era desenvolvimentista, sem no entanto superar na sua essência o padrão tradicional de ação do poder instituído frente à questão da pobreza, ou mais precisamente, dos pobres.

A partir desse período, podemos identificar uma retomada, embora tímida, da questão social, com o lançamento localizado, com cadastros ainda fragilizados e dispersos, de alguns programas como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (este mais antigo, lançado em 1996), o Agente Jovem, o Sentinela. No entanto, esses programas ainda se organizavam de maneira fragmentada, ainda não integrada a uma questão de política nacional.

Políticas sociais no governo Lula

Em 2003, a partir do primeiro ano de governo do presidente Lula, as políticas sociais passam a ter prioridade efetiva, traduzindo os princípios das leis constitucionais e infraconstitucionais resultantes da mobilização social identificada em torno do processo da Constituinte. A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, mostra essa prioridade, configurando um salto quantitativo e qualitativo ao reunir, com perspectiva de integração, numa única pasta, políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e renda de cidadania. No Ministério, trabalhamos com a perspectiva de implementar as políticas sociais como políticas públicas garantidoras de direitos sociais, visando à redução de dois problemas que caminham juntos no Brasil, desde os tempos iniciais da colonização até nossos dias: a pobreza e a desigualdade social. Para isso, investimos na parceria com estados, municípios e Distrito Federal, inclusive com aporte de recursos próprios no fortalecimento da rede de proteção e promoção social.

A construção dessa rede de proteção e promoção social é uma forte expressão dos senti-

mentos coletivos traduzidos pela Constituição de 1988. As políticas sociais tornam-se parte de um projeto de Nação, interligando desenvolvimento social com desenvolvimento econômico, tornando os dois faces de uma mesma moeda, como descreveu Rebeca Grynspan, diretora para a América Latina e Caribe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), durante sua conferência de abertura do Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social, realizado no Brasil no início de agosto¹².

A valorização das políticas sociais integra uma concepção de promoção de desenvolvimento integral e integrado do governo federal nesses últimos sete anos, dialogando com a proposta furtadiana de desenvolvimento a partir de um processo de “refundação nacional” em bases republicanas. Para Celso Furtado, desenvolvimento não é igual a crescimento e a modernização não é suficiente para superar o subdesenvolvimento. É necessário, antes, compreender a estrutura da sociedade brasileira e pensar numa cidadania distributiva, com criação massiva de bens públicos para dinamização da economia.

O aumento da eficácia do sistema de produção – comumente apresentada como indicador principal do desenvolvimento – não é condição suficiente para que sejam melhores satisfeitas as necessidades elementares da população. Tem-se mesmo observado a degradação das condições de vida de uma massa populacional como consequência da introdução de técnicas mais sofisticadas [...] A subordinação da inventividade técnica aos interesses de reprodução de uma sociedade fortemente inigualitária e de elevado potencial de acumulação constitui a causa de alguns dos aspectos paradoxais da civilização con-

.....

12. Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social, realizado de 5 a 7 de agosto de 2009, em Brasília. Organização do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Rebeca Grynspan participou da mesa de abertura.

temporânea. É bem sabido que, mesmo nos países em que mais avançou o processo de acumulação, parte da população não alcança o nível de renda real necessário para satisfazer o que se considera como sendo necessidades elementares¹³.

As políticas sociais organizadas numa ampla rede de proteção e promoção social integram um processo de evolução de direitos, contexto que lhes confere compreensão. E é dentro dessa rede que devemos analisar o Bolsa Família, como o programa que a organiza e articula, não só em função de sua dimensão¹⁴, mas de sua própria estrutura.

O Programa Bolsa Família

O Bolsa Família foi instituído em outubro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, convertida, em janeiro de 2004, na Lei nº 10 836. O programa foi estruturado com o propósito de garantir renda mínima a famílias pobres e muito pobres¹⁵ e, a partir daí, estabelecer condições materiais objetivas para interromper o ciclo intergeracional

.....

13. *Pequena Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Interdisciplinar*, São Paulo, Nacional, 1980, p. 18.

14. O programa Bolsa Família está presente em 11,1 milhões de lares brasileiros e, por meio da proposta de expansão do governo federal, deve chegar a 12,9 milhões até 2010. O orçamento para 2009 chega a R\$ 11,961 bilhões. Com esses números, é considerado o maior programa de transferência de renda com condicionalidades da América Latina. A partir de setembro de 2009, os benefícios serão reajustados em 10%, para garantir o poder de compra dos beneficiários (repondo a inflação dos últimos 12 meses e incorporando um ganho real de 4%).

15. O Bolsa Família é destinado a famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 70,00 (o que caracteriza as famílias muito pobres) e R\$ 140,00 (o que caracteriza as famílias pobres). As famílias muito pobres têm direito a um benefício fixo de R\$ 68,00 mais um benefício variável de R\$ 22,00 por filho de até 16 anos (até o limite de três por família) e de R\$ 33,00 por adolescente entre 16 e 17 anos (até o limite de dois). As famílias pobres têm direito aos benefícios variáveis.

da pobreza. Ele promoveu, a partir de ampla reformulação de política de transferência de renda, a unificação de outros programas que existiam de maneira dispersa até então. Para terem acesso aos benefícios, as famílias têm de cumprir condicionalidades determinadas pela legislação do programa: manter a frequência escolar de 85% das aulas para alunos dos 6 aos 15 anos; de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos; observar o calendário de vacinação infantil e acompanhamento do pré-natal. No processo de integração com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)¹⁶, o Bolsa Família passa a incorporar também a condicionalidade de combate ao trabalho infantil. As famílias que têm filhos em situação de trabalho precoce se comprometem a retirar as crianças do trabalho e fazê-las frequentar as ações socioeducativas previstas no PETI. O objetivo é reforçar o acesso a direitos básicos como saúde e educação, e não punir as famílias. Por isso, as sanções pelo descumprimento das condicionalidades são aplicadas de forma gradativa: advertência, bloqueio, suspensão e, por fim, cancelamento do benefício.

O Bolsa Família é um programa de muitos objetivos – de caráter imediato e de caráter estruturante – que podemos dividir em três grupos: o primeiro é o de matar a fome e dar condições objetivas para a organização ou reorganização das famílias, por meio da garantia de uma renda mínima. Articulado com o pri-

.....

16. Pelo desenho original, o PETI atua em duas frentes: transfere recursos diretamente para as famílias, em forma de benefício, para que as famílias retirem as crianças das situações de trabalho precoce e transfere, proporcionalmente ao número de famílias atendidas, recursos para as prefeituras, os quais são direcionados ao financiamento de atividades socioeducativas nas escolas públicas. As crianças inscritas no PETI têm de frequentar essas atividades, oferecidas em período complementar ao da escola. A partir da integração, o Bolsa Família passa a responder pelo pagamento dos benefícios e os recursos do PETI são direcionados para pagamento das atividades socioeducativas.

meiro objetivo, as condicionalidades ajudam a ampliar o acesso das famílias a outros direitos elementares e, assim, quebrar a perpetuação intergeracional da pobreza. A orientação para que as famílias cumpram com as condições ligadas à educação e à saúde são formas também de obrigar o Estado a oferecer esses serviços básicos para a população. Postas essas condições e considerando o investimento em políticas de qualificação e geração de trabalho e renda, o programa busca também o objetivo de completar a emancipação social dos beneficiários.

Os efeitos dos programas estão sendo comprovados por pesquisas que demonstram impacto em muitos setores da vida nacional, para além de seu caráter ético de proteção da vida. O primeiro impacto é na melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, que têm utilizado os recursos principalmente na compra de alimentos¹⁷. Com isso, estamos conseguindo vencer a luta contra a fome e a desnutrição. Pesquisas que realizamos no Ministério revelaram que 93% das crianças e 82% dos adultos das famílias beneficiárias fazem três ou mais refeições diárias. A Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde, realizada em conjunto pelo Ministério da Saúde e pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), indicou que a desnutrição infantil crônica no Nordeste teve uma significativa queda de 73% entre 1996 e 2006. A chamada nutricional que realizamos em conjunto com o Ministério da Saúde na região do Semiárido em 2005, para avaliar redução da desnutrição infantil, demonstrou que o Bolsa Família teve impacto de 29% na redução da desnutrição.

Mas o Bolsa Família também tem forte impacto nas economias locais, ajudando a promover o desenvolvimento regional. O benefício garantiu acesso a crédito a muitas famílias pobres e, assim, além da alimentação, elas passaram a comprar também bens duráveis, principalmente fogão e geladeira, como de-

.....

17. IBASE, 2008.

monstrou uma pesquisa realizada pelo IBASE¹⁸. Ao mesmo tempo, o programa tem sido um importante fator de estímulo às famílias beneficiárias, contrariando as críticas de que os programas de transferência de renda estimulariam o “efeito preguiça”. O que vem acontecendo é exatamente o contrário: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2006¹⁹ indicou um índice de ocupação de 77% entre os beneficiários do Bolsa Família, contra 74% entre os que não recebem o benefício. No ano passado, o Banco do Nordeste lançou o CrediAmigo, programa de microcrédito voltado a pessoas de baixa renda, com ótimos resultados. Na comparação entre janeiro e maio do ano passado e o mesmo período deste ano, houve um aumento de 38% no número de clientes e 42% nos valores desembolsados. Para o público-alvo desse programa de crédito é como se não houvesse crise econômica: os clientes do CrediAmigo já retiraram R\$ 215 milhões neste ano. No ano passado foram R\$ 151 milhões e o índice de inadimplência é de 1,2%. Praticamente metade dos clientes são beneficiários do Bolsa Família e os recursos vão normalmente para montar pequenos empreendimentos na área de comércio²⁰.

Para quem conhece a realidade de nossa gente, quem vivencia o cotidiano dos pobres sabe que o resultado não poderia ser outro. O efeito preguiça vem é da fome. É ela quem imo-

.....

18. Dados da pesquisa “Repercussão do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiárias”, de 2007, realizada pelo IBASE, com apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), sob a coordenação de Francisco Menezes. Resultados parciais do estudo foram publicados na revista *Democracia Viva*, n. 39, jun. 2008, editada pelo IBASE. Versão eletrônica disponível em www.ibase.br

19. Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

20. Informações retiradas de reportagem publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, edição de 16 de julho de 2009, p. A10.

biliza e impede o desenvolvimento dos nossos melhores valores. E todo mundo quer melhorar de vida. Muitas vezes o que faltou foi uma ajuda para crescer.

Por essas e outras questões, o Bolsa Família e as outras políticas sociais que compõem nossa rede de proteção e promoção social estão demonstrando seu efeito anticrise. São políticas que fortalecem o mercado interno, estimulam as economias locais, promovem desenvolvimento com inclusão social, superando uma antiga e falaciosa dicotomia, que prevaleceu no Brasil, entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Ela sustentou a falsa ideia de que era necessário crescer para incluir. Agora estamos mostrando o contrário: o que funciona é incluir para crescer. A diretora do escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil, Laís Abramo, durante o Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social²¹, destacou o papel das políticas sociais no fortalecimento da democracia e de um projeto de desenvolvimento mais sustentável: “O presidente Lula tem acertado em revigorar o Estado para promover as políticas públicas, pois estas têm favorecido o consumo no mercado interno, por meio da inclusão social e econômica dos brasileiros”, disse Abramo, observando também que “as políticas sociais e o trabalho decente são condições para o crescimento econômico sustentável”²². Ao enfatizar o efeito anticrise das políticas sociais, a diretora para América Latina e Caribe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Rebeca Grynspan, disse que os países que fortaleceram as políticas sociais são os que estão enfrentando melhor a crise econômica mundial. Na América Latina

.....

21. Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social, realizado de 5 a 7 de agosto de 2009, em Brasília. Organização do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Laís Abramo participou do painel “O lugar do Estado e das políticas sociais para o desenvolvimento”.

22. Apresentação citada.

isso aconteceu no Brasil e no Chile, além de algumas nações do Caribe²³.

Parte de um conjunto

Mas o Bolsa Família não é um programa isolado e é isso que lhe confere essa dimensão civilizatória, pois esses e outros resultados não teriam o alcance que têm se não houvesse o apoio de uma rede mais ampla. De um lado, o programa ancora-se nas políticas públicas de Assistência Social, organizadas por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no qual temos programas vigorosos, com mais recursos que o próprio Bolsa Família, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que assegura às pessoas pobres idosas, com mais de 65 anos, e às pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho e também pobres, um benefício que corresponde a um salário-mínimo. São 3,4 milhões de beneficiados.

O Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF) é desenvolvido nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), também chamados de Casas das Famílias. Ao todo, são mais de 3 800 unidades implantadas no Brasil em comunidades pobres, atendendo, prioritariamente, mas não só, os beneficiários do Bolsa Família. Esses espaços, além de acolherem as famílias e fazerem as inscrições relacionadas com o Bolsa Família, também desenvolvem atividades de inclusão social, inclusão digital, inclusão produtiva, programas de alfabetização e de qualificação profissional, entre outras atividades. Outro programa importante é o ProJovem Adolescente, que atende a 390 mil jovens entre 15 e 17 anos, vinculados ao Programa Bolsa Família, em todo o Brasil. Nossa meta é chegar, ao final de 2009, ao atendimento de 600 mil adolescentes. Por meio do programa, os adolescentes participam de atividades que se somam à escola, com objetivo de evitar que sejam contaminados pela violência, pelas drogas, pelo alcoolismo e pela prostituição.

.....
23. Apresentação citada.

Ainda no âmbito do SUAS, por meio do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) estamos conseguindo retirar do trabalho infantil 871 mil crianças. O Programa Sentinela garante assistência a 62 mil crianças e adolescentes para o combate à exploração sexual.

O Bolsa Família também se articula com os programas de Segurança Alimentar e Nutricional. Estes estão bem colocados, hoje, no campo das políticas públicas, a partir da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Esta prevê a organização dos programas da área dentro de um sistema, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), estabelecendo pontes de ligação com outros sistemas de políticas sociais. Nessa área, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), também conhecido como “programa da compra direta”, tem uma atuação em duas pontas. Em uma das frentes, o governo compra os produtos diretamente de cerca de 97 mil pequenos agricultores, garantindo a eles uma renda básica, preservando o valor do produto e combatendo a ação nefasta de especuladores e atravessadores. E, na outra, os produtos adquiridos garantem o apoio alimentar a aproximadamente 7,600 milhões de pessoas, especialmente crianças e idosos pobres em situação de vulnerabilidade alimentar. O Programa de Aquisição de Alimentos está inserido num programa mais amplo do governo federal, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pro-naf), com recursos hoje na casa de 15 bilhões.

Nas cidades, trabalhamos com financiamento para a implantação dos equipamentos públicos que favorecem o acesso ao direito humano à alimentação adequada. Hoje, temos 69 Restaurantes Populares, 371 Cozinhas Comunitárias, 55 unidades de Bancos de Alimentos e 127 Feiras Populares funcionando através de cofinanciamento com o governo federal. Esses programas possibilitam uma relação direta entre produtor e consumidor, e promovem

melhores condições de vida para os pequenos produtores. Além disso, a região do semiárido brasileiro conta hoje com 242 mil cisternas, também financiadas pelo governo federal, que armazenam até 16 mil litros de água, o suficiente para o consumo de oito meses de estiagem. Além de buscar atingir a meta de um milhão no Nordeste, trabalhamos com a meta de viabilizar a instalação de cisternas em outras regiões do país igualmente atingidas pela seca, como é o caso do oeste do Rio Grande do Sul, assolado por estiagens cada vez mais severas e longas.

Alguns resultados

Essas ações estão permitindo que milhares de famílias ultrapassem a linha de pobreza. São 16,5 milhões de pessoas entre 2003 e 2007, como nos apresentou o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Com isso, conseguimos em 2005 (dez anos antes da meta fixada pela ONU) alcançar a meta número 1 do Milênio, de reduzir a extrema pobreza pela metade, o que nos levou a ampliar a meta: reduzi-la a ¼ até 2015.

O pesquisador Ricardo Paes de Barros vem acompanhando o impacto das políticas sociais a partir de estudos realizados pelo IPEA e tem reconhecido o êxito das políticas e seu papel na redução da desigualdade. Em estudo a partir de análise dos dados colhidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Paes de Barros observou que a renda dos mais pobres cresce sete vezes mais do que a dos mais ricos e a desigualdade no Brasil vem caindo numa média de 1,2% ao ano.

Mesmo no período de crise, conseguimos manter o nível de redução das desigualdades, numa demonstração de força das políticas sociais. Em junho de 2009, o índice de Gini²⁴

.....
24. Como medida de desigualdade o IPEA optou pelo índice de Gini, que varia de 0 a 1 (sendo maior a desigualdade quanto mais próxima de 1), e pela taxa de pobreza, identificada pelo rendimento médio familiar *per capita* de até meio salário-mínimo mensal.

nas seis principais regiões metropolitanas do Brasil (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre) alcançou seu menor patamar (0,493 ponto), conforme indicou um estudo do IPEA elaborado com base na Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE²⁵. É o melhor resultado desde março de 2002, quando começou a ser apurado pelo IPEA. O comunicado do Instituto destaca que esse é um quadro novo no cenário econômico. Períodos anteriores de crise – 1982/1983, 1989/1990 e 1998/1999 – provocaram aumento da pobreza nas regiões metropolitanas. Nesta crise, não se observou crescimento da taxa de pobreza. Na avaliação do presidente do IPEA, Márcio Pochman, a queda no índice de Gini pode estar relacionada com a perda de valor real das maiores rendas durante a crise, mas também com a proteção do conjunto dos rendimentos da base da pirâmide nas regiões metropolitanas, com o aumento do salário-mínimo e políticas de transferência de renda previdenciárias e assistenciais. Sabemos, no entanto, que a redução, embora intensa, ainda não é suficiente para resolver nossa história de má distribuição de renda. Mas, pela primeira vez, os pobres não pagaram a conta e estamos percorrendo um bom caminho para alcançar o patamar ideal.

Há ainda outra dimensão das nossas políticas, que vem recebendo um reforço de investimento nessa nova fase que estamos vivenciando, e diz respeito aos programas de qualificação profissional dos beneficiários dos nossos programas, com destaque para o Plano Setorial de Qualificação (PlanSeQ), que vem capacitando, desde o começo do ano, beneficiários do Bolsa Família em duas promissoras áreas para ofertas de emprego: a construção civil e o turismo. No âmbito do PlanSeQ Construção Civil, os capacitados irão trabalhar nas vagas surgidas nas

.....
25. Os dados constam do Comunicado da Presidência nº 25, do IPEA, “Desigualdade e Pobreza no Brasil Metropolitano durante a Crise Internacional: Primeiros Resultados”. Divulgado em 4 de agosto de 2009.

obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PlanSeQ Turismo, por sua vez, formará camareiras, garçons, recepcionistas, entre outros, para o setor de turismo, certamente aquecido pela realização da Copa do Mundo de Futebol em 2014 no Brasil. Com o mesmo propósito, além do Ministério do Trabalho e Emprego, com quem o MDS implementa o PlanSeQ, a Empresa Brasileira de Hemoderivados (Hemobrás), vinculada ao Ministério da Saúde, criou regras no canteiro de obras de construção da sua sede, na cidade de Goiana, em Pernambuco, estabelecendo uma quota de funcionários destinada a beneficiários do Bolsa Família. Contamos com a parceria também da iniciativa privada, como é o caso da Construtora Norberto Odebrecht, que procurou o nosso Ministério oferecendo qualificar com recursos próprios um grande número de beneficiários em suas obras espalhadas pelo país, e, ainda, absorverá boa parte deles nas suas construções.

Isso mostra a dimensão e a participação das políticas sociais no plano de desenvolvimento do país, possibilitando às pessoas beneficiadas e passíveis de receber os benefícios a mesma oportunidade de participar desse projeto de desenvolvimento. As políticas sociais já não são assistencialistas porque se inserem vigorosamente no campo das políticas emancipatórias e da democracia, trabalham com direitos e deveres e com base na lei. As pessoas entram e saem dos programas, inclusive e especialmente do Bolsa Família, a partir de critérios legais. Trabalhamos sem distinção com governos estaduais e municipais de todos os partidos, buscando, cada vez mais, a participação efetiva e afetiva da sociedade civil, das igrejas, das universidades, dos empresários comprometidos com o bem comum e de outras entidades sociais.

Um longo caminho a percorrer

Todas essas são conquistas importantes, mas o caminho ainda é longo. Os avanços que conseguimos até aqui integram uma lista ainda

grande de desafios que se apresentam a partir do nosso propósito de garantir direitos e oportunidades iguais para todos, mas também a partir dos desdobramentos das próprias conquistas. O pesquisador Paes de Barros, durante o Simpósio sobre o Desenvolvimento Econômico²⁶, partindo da observação dos avanços das políticas sociais, constata que o trabalho ainda não se completou. “O problema é de onde partimos”, disse ele durante sua apresentação, referindo-se à desigualdade histórica acumulada ao longo da história do Brasil. Essa situação de desigualdade, agravada pelo fato de não termos feito no passado as políticas necessárias, nos impõe uma série de desafios para conseguirmos alcançar o ideal de igualdade social.

Um desses desafios é trabalhar com uma linha unificada de pobreza. Hoje são vários parâmetros para definir a pobreza no Brasil e ainda não temos uma linha oficial que defina a condição de pobreza. Nesse sentido, trabalhar com o critério de renda é importante, mas não pode ser o único, porque entra a questão da volatilidade das condições que determinam a situação de pobreza. O economista Amartya Sen²⁷, com o conceito de desenvolvimento humano, mostrou que a pobreza não diz respeito apenas a baixo nível de renda, mas à privação das capacidades básicas dos indivíduos, que lhes limita as oportunidades na vida. Uma vez que o desenvolvimento depende das capacidades que as pessoas adquirem ao longo da vida, baixos indicadores em áreas como educação, saúde, nutrição são decisivos na produção e reprodução de pobreza e iniquidade.

No Chile, as políticas da rede de proteção do país já trabalham com um conceito mais am-

.....

26. Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social, realizado de 5 a 7 de agosto de 2009, em Brasília. Organização do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ricardo Paes de Barros participou do painel “A Proteção e Promoção Social em Países em Desenvolvimento: tendências e novas perspectivas face à crise”.

27. Amartya Sen, *Desenvolvimento com Liberdade*, São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

plo de vulnerabilidade social e preveem ações ao longo do ciclo da vida das pessoas. Essa experiência, muito interessante, foi relatada pela secretária-executiva do Sistema de Proteção Social do Chile, Veronica Silva, também durante o Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social²⁸. A rede de proteção social chilena considera não só a baixa renda, mas também as condições das pessoas, dos lugares e comunidades que têm maior probabilidade de serem afetados de forma negativa e que tenham capacidade reduzida de respostas às ações e mudanças no entorno.

No que diz respeito à intersetorialidade, já registramos avanços importantes, mas ainda nos restam muitos desafios. É certo que as políticas sociais têm uma marca definida, uma especificidade, condicionada pelo enfoque, mas a integração delas é essencial para ampliar o alcance de todos e cada um. Essa é uma imposição da própria condição humana, que não tem as demandas compartimentadas. É praticamente uma unanimidade o reconhecimento do papel central da educação na emancipação de pessoas, famílias e comunidades inteiras. Mas temos de reconhecer que uma criança na escola não aprende sem saúde e que não há como se falar em saúde sem comida, sem água potável, sem moradia, sem qualidade emocional e sem laços familiares e comunitários fortes que sirvam como referência.

As políticas sociais também são importantes contrapontos à violência, mas, para que isso se efetive, é necessária uma ação integrada, forte e vigorosa do Estado. Nesse sentido, sabemos da importância das ações de prevenção e combate à violência propriamente dita, mas é preciso que o Estado ganhe espaço de forma positiva nas áreas

.....

28. Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social, realizado de 5 a 7 de agosto de 2009, em Brasília. Organização do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Veronica Silva participou do painel “Experiências da Proteção e Promoção Social em Países em Desenvolvimento”.

de conflito. A intersetorialidade pode ajudar a ampliar a presença do Estado nessas áreas, por exemplo, por meio da comunicação entre os equipamentos públicos, como escolas, CRAS, campos de futebol, postos de saúde, dentre outros. Nem sempre esses equipamentos interagem e, juntos, poderiam ter um potencial ainda maior.

A necessidade de promover e intensificar a intersetorialidade é reconhecida, pelos pesquisadores da área de políticas públicas, como uma forma de potencializar efeitos, sobretudo na área social. Essa foi, por exemplo, uma das constatações do diretor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Francisco Menezes, em artigo sobre a pesquisa “Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias”²⁹, no qual ele faz uma defesa de ampliação dos espaços de órgãos interministeriais e também de maior participação social na elaboração e implementação das políticas públicas para ampliar o alcance do Bolsa Família. Diz ele:

Na análise sobre os efeitos do PBF [Programa Bolsa Família], é necessário considerar seus limites e [...] não fazer dele uma pantomima capaz de responder por todos os papéis que devem ser desempenhados por outros programas e outras ações da política social. A perspectiva que não pode ser abandonada é a construção de um conjunto de iniciativas articuladas com o programa, fazendo uso do CadÚnico³⁰ [cadastro que origina a seleção das famílias

.....

29. “Repercussões do Programa Bolsa Família sobre Segurança Alimentar e Nutricional das famílias beneficiadas”, estudo cit. Resultados parciais publicados na revista *Democracia Viva*, n. 39, jun. 2008, editada pelo IBASE. Versão eletrônica disponível em www.ibase.br.

30. CadÚnico – sigla para Cadastro Único para Programas Sociais. O Cadastro Único é disciplinado pelo Decreto n.º 6 135, de 26 de junho de 2007, e regulamentado pela Portaria n.º 376, de 16 de outubro de 2008. Trata-se de um instrumento de coleta de dados e informações com objetivo de identificar famílias de baixa renda no país. Devem ser cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário-mínimo por pes-

a serem incorporadas), que apontem para a promoção de direitos desse grupo social e que construa as condições para sua emancipação. [...] A diversidade da situação que está por trás das vulnerabilidades sociais no Brasil não recomenda soluções únicas. O que pode fazer a diferença, no salto a ser dado para quebrar o ciclo vicioso de geração de pobreza e desigualdade, é a capacidade de execução de múltiplas iniciativas, ajustada à realidade das várias “caras” da pobreza e com sentido sistêmico, ou seja, com uma gerência capaz de articulá-las de forma a extrair dali resultados com maior potencial possível³¹.

Todas essas questões também se relacionam com o grande desafio de consolidar a institucionalização das políticas sociais, aperfeiçoando os mecanismos legais, o arcabouço jurídico que lhes dá sustentação. As políticas sociais não são temporárias. Elas vieram para ficar, sobretudo quando estruturadas dentro dessa ampla rede de proteção e promoção social com vistas à eliminação da desigualdade, da pobreza, da fome e da desnutrição no País e à implementação de um projeto nacional inclusivo. Os países que já alcançaram elevados índices de desenvolvimento humano fizeram um alto investimento nas políticas sociais e não desmontaram suas redes de proteção e promoção social. As políticas não são eliminadas. Elas avançam, se desenvolvem, acompanhando a evolução da demanda da população, na perspectiva de construir uma sociedade que assegure um patamar comum para as pessoas.

Em conjunto, essas políticas expressam um governo que assume as responsabilidades de promover a coesão social, de cuidados e promover os pobres e combater a desigualdade que, em última instância, é um dos grandes entraves ao desenvolvimento de um país. O investimen-

.....
soa. Famílias com renda superior a esse critério poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pela União, pelos estados ou municípios.

31. *Democracia Viva*, n. 39, jun. 2008, p. 62.

to em políticas sociais é reconhecido como fator de ampliação da competitividade internacional, em estudos como dos pesquisadores Philip Manow e Stein Kuhnle³².

As políticas sociais desempenham um papel civilizatório no projeto de nação em curso no Brasil. Sabemos que a construção de uma Nação soberana e em bases sustentáveis depende da valorização e da incorporação de sua gente. Isso está em consonância com as melhores expressões de nosso pensamento nacional. Os que interpretaram nossa história com olhos críticos, apontando a situação de desigualdade, indicam um movimento interno como a solução para nosso projeto nacional. Na leitura da obra de Raymundo Faoro, por exemplo, podemos identificar a defesa de um Estado que valorize o elemento nacional e defenda a liberdade do povo. Para Florestan Fernandes, a ampliação dos direitos está na base de um projeto de desenvolvimento consistente. Celso Furtado, para superar a situação periférica de subdesenvolvimento, defendia uma reconstrução nacional, de bases republicanas, que prevê, dentre outras iniciativas, a democratização dos direitos. Sérgio Buarque de Holanda acredita que o desenvolvimento pleno de nossa democracia depende de uma reorganização social que contemple uma vigorosa revolução de baixo para cima, baseada num sentimento libertário de pátria.

Se o processo revolucionário a que estamos assistindo [...] tem um significado claro, será este o da dissolução lenta, posto que irrevogável das sobrevivências arcaicas, que o nosso estatuto de país independente até hoje não conseguiu extirpar [...]. A forma visível dessa revolução não será, talvez, a das convulsões catastróficas, que procuram transformar de um mortal golpe, e segundo preceitos de antemão formulados, os valores longamente estabelecidos. É possível que algumas de suas fases culminantes já tenham sido ultrapassadas, sem que possamos avaliar desde já sua importância transcendente. Estaríamos

.....
32. Maurício Godinho & Lorena Porto. *O Estado de Bem-estar Social no Século XXI*, São Paulo, LTR, 2007.

vivendo assim entre dois mundos: um definitivamente morto e outro que luta por vir à luz³³.

A revolução, lenta, mas vigorosa, de consolidação democrática, faz parte de uma utopia possível, de promover o desejado encontro do Estado com a Nação. As políticas sociais desempenham um papel estratégico nessa revolução,

na medida em que estabelecem as condições para desenvolver as melhores qualidades da nossa gente. Por meio delas vamos incorporando ao projeto nacional traços autênticos de nosso caráter, permitindo a construção coletiva de uma Nação mais igual, mais humana, com mais diversidade e afeto, capaz de enxergar, vivenciar e desenvolver seus melhores talentos. ○

.....
33. *Raízes do Brasil*, *op. cit.*, p. 135.

Bolsa Família: Mitos e Realidades

.....
SIMON SCHWARTZMAN

Iniciados nos anos 1990 em vários governos locais no Brasil, os programas de transferência de renda para famílias pobres, hoje em grande parte federalizados com o nome de “bolsa família”, se tornaram extremamente populares, tanto no Brasil quanto internacionalmente, com a denominação de *conditional cash transfer programs*, ou programas de transferência condicional de dinheiro. Para muitos, são uma forma nova, quase mesmo revolucionária, de reduzir a desigualdade de renda e melhorar a educação e a saúde da população; para outros, não passam de políticas assistencialistas que ajudam a perpetuar a pobreza, mas que contribuem para dar votos para os governantes nos dias de eleição. A realidade está entre os dois extremos: estes programas trazem, efetivamente, benefícios para as populações mais pobres, mas seus efeitos econômicos e sociais são menos significativos do que se apregoa. Sua importância como instrumento político e eleitoral, no entanto, está fora de dúvida.

Questionando os pressupostos

Os debates sobre estes programas costumam estar marcados por pressupostos nem sempre explicitados, mas que precisam

ser esclarecidos. A palavra “condicional”, usada pelo Banco Mundial e outras agências internacionais, mais do que no Brasil, sugere que haveria algo de errado em dar dinheiro para pessoas pobres, porque isso estimularia a preguiça e o ócio, fazendo com que elas deixassem de procurar trabalho. É uma noção que vem dos tempos de Malthus e da abolição das *poor laws* inglesas no século XVIII. Essa condenação da ajuda aos pobres, ainda muito presente nas discussões sobre a ausência de “portas de saída” para os beneficiários das bolsas, não existe da mesma forma quando se trata dos subsídios às classes médias e mesmo altas. Os gastos sociais no Brasil, como se sabe, são fortemente enviesados a favor das classes médias e dos setores mais ricos da população, na forma de aposentadorias, pensões, educação superior gratuita, assistência médica gratuita, financiamentos especiais para agricultores e empresários, privilégios para funcionários públicos, e outros. Em comparação, o programa de bolsa família tem a focalização no sentido correto, beneficiando preferencialmente famílias mais pobres com crianças, ainda que de forma imperfeita.

Com a condicionalidade, o programa estaria livre do pecado da simples transferência de recursos, que muitas vezes é criticada como simples esmola. Na forma original, como bolsa-escola, o programa estabelecia, como contrapartida, que os pais mandassem os filhos para a escola; na forma ampliada, além da escola, as crianças precisam ser vacinadas, as mulheres

.....
SIMON SCHWARTZMAN, sociólogo, é presidente do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade do Rio de Janeiro, e foi presidente do IBGE.

grávidas precisam fazer o pré-natal e seguir outras orientações do Ministério da Saúde.

Esses programas muitas vezes trazem um outro pressuposto, que é a suposição de que os problemas de acesso à educação, assim como à saúde, são sobretudo de demanda, e não de oferta de serviços. Assim se imagina, por exemplo, que as crianças deixam de ir à escola porque precisam trabalhar para ajudar na renda da família. Como o dinheiro que podem conseguir trabalhando não é muito, um pequeno subsídio seria suficiente para mudar o estímulo, fazendo com que enviar a criança à escola seja mais rentável para a família do que fazer com que ela trabalhe. Isso aumentaria a demanda por educação, fazendo com que o sistema escolar, de alguma forma, respondesse com a melhora da quantidade e da qualidade de sua oferta de serviços; e o mesmo valeria para o sistema de saúde.

Esses dois pressupostos são equivocados. Uma grande parte da população brasileira vive em situação precária, sem formação profissional e sem perspectivas de conseguir trabalho minimamente adequado. Proporcionar a essas pessoas uma renda mínima, que ajude na sobrevivência do dia-a-dia, é uma política necessária, independentemente de qualquer condicionalidade, e não há nenhuma razão para crer na ideia malthusiana de que elas precisam da miséria para serem incentivadas a buscar trabalho.

Também é equivocada a ideia de que os problemas da educação brasileira são de demanda. Todas as pesquisas mostram que a população valoriza muito a educação, e de fato a permanência das pessoas nas escolas vem aumentando ano a ano, independentemente da existência ou não de bolsa-escola ou subsídio semelhante. Os problemas da educação estão do lado da oferta – a má qualidade das escolas públicas, os problemas de recrutamento e formação de professores, a ignorância em relação aos métodos de ensino mais apropriados etc. O mesmo pode ser dito em relação à saúde. Havendo boas escolas e serviços de saúde acessíveis, a população naturalmente buscará esses serviços.

Avaliando a focalização

Existem hoje muitos estudos e avaliações sobre os programas tipo bolsa família, no Brasil como no exterior, que permitem ir além das suposições iniciais, e identificar o seu alcance.

Diferente da maioria dos demais programas sociais, o Bolsa Família tem o mérito de levar um recurso adicional a famílias em situações de muita necessidade, e isso é algo que precisa ser valorizado, independentemente do cumprimento ou não de eventuais condicionalidades. Mas essa focalização não é perfeita – muitas pessoas que recebem o auxílio não precisariam dele, e outros que precisariam não o recebem. E a contribuição do programa para a redução da desigualdade de renda no país nos últimos anos é menor do que normalmente se diz.

Sergei Soares e outros fazem uma análise bastante completa da focalização e cobertura do programa no Brasil, e concluem pela sua boa focalização, em termos comparativos¹. Segundo eles, 80% das transferências vão para os 23% mais pobres, o que significa, na outra ponta, que um em cada cinco reais gastos vão para famílias de renda mais alta. Os problemas de focalização que ainda existem estariam associados ao processo de cadastramento dos beneficiados pelos municípios, baseados na autodeclaração de renda das pessoas.

O programa tem grande cobertura, beneficiando quase um quarto da população brasileira. Embora, em termos proporcionais, o valor das bolsas seja pequeno, elas representariam 43,6% da renda das famílias beneficiadas (no momento em que escrevia este texto, o governo estava por anunciar um aumento tanto da cobertura como do valor nominal da bolsa, elevando o rendimento médio mensal de R\$ 62,00 para R\$ 72,00 e incorporando mais 1,3 milhão

1. Sergei Soares, Rafael Perez Ribas & Fábio Veras Soares, "Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: Qual o Significado dos 11 Milhões de Famílias?", *Textos para Discussão*, Rio de Janeiro, IPEA, 2009.

de famílias ao total de beneficiados, que passaria a ser de 12,4 milhões de famílias).

As duas fontes principais de dados sobre o Bolsa Família até aqui são os registros administrativos e a Pesquisa Nacional por Amostra

de Domicílios do IBGE (PNAD) de 2006, que tem um suplemento especial sobre programas sociais. O quadro abaixo permite verificar a focalização e cobertura do Bolsa Família segundo os dados da PNAD 2006.

QUADRO 1 – Focalização do Programa Bolsa Família

Estado	Total de famílias no Estado	% de famílias atendidas	% de pobres no Estado	% de pobres que recebem bolsa família	% das bolsas que vão para famílias pobres
Alagoas	778 905	33,58	47,8	53,6	76,2
Maranhão	1 498 158	37,64	47,2	56,1	70,3
Piauí	792 322	35,65	45,0	59,2	74,8
Ceará	2 181 524	35,43	40,5	61,4	70,3
Pernambuco	2 348 415	27,22	38,4	50,3	70,9
Bahia	3 829 874	28,61	37,0	53,2	68,7
Paraíba	987 477	35,06	35,7	65,5	66,6
Rio Grande do Norte	832 283	28,35	34,8	54,2	66,5
Sergipe	569 134	21,68	34,6	43,8	69,9
Acre	162 345	22,95	32,9	44,9	64,3
Pará	1 756 760	21,28	32,7	38,0	58,4
Tocantins	362 421	21,68	29,8	41,2	56,6
Roraima	101 839	22,88	28,7	46,6	58,4
Amazonas	819 024	17,97	28,1	39,1	61,0
Rondônia	435 870	14,97	26,7	31,4	56,0
Amapá	143 730	5,74	25,2	11,2	49,2
Mato Grosso	838 609	11,07	18,1	26,9	44,1
Espírito Santo	1 055 841	13,68	17,7	40,0	51,8
Minas Gerais	5 742 529	16,02	17,6	48,8	53,7
Mato Grosso do Sul	690 555	9,12	17,0	23,9	44,7
Goiás	1 749 344	10,67	16,9	27,0	42,7
Paraná	3 177 265	9,42	13,6	35,4	50,9
Rio Grande do Sul	3 548 597	8,60	12,2	33,8	47,8
Distrito Federal	698 198	5,16	12,1	19,8	46,3
Rio de Janeiro	5 152 440	4,24	11,0	18,0	46,5
São Paulo	12 624 745	5,75	9,1	26,1	41,2
Santa Catarina	1 838 424	4,38	6,2	25,5	36,0
Brasil	54 716 628	14,90	20,4	44,1	60,6

Fonte: PNAD, 2006.

QUADRO 2 – *População pobre que recebeu bolsa família*

Residência	1 Sim	3 Não
1 URBANA – Cidade ou vila, área urbanizada	39,0%	61,0%
2 URBANA – Cidade ou vila, área não-urbanizada	37,3%	62,7%
3 URBANA – Área urbana isolada	49,1%	50,9%
4 RURAL – Aglomerado rural de extensão urbana	40,0%	60,0%
5 RURAL – Aglomerado rural, isolado, povoado	61,2%	38,8%
6 RURAL – Aglomerado rural, isolado, núcleo	66,7%	33,3%
7 RURAL – Aglomerado rural, isolado, outros aglomerados	63,6%	36,4%
8 RURAL – Zona rural exclusive aglomerado rural	55,3%	44,6%
Total	44,1%	55,8%

Fonte: PNAD, 2006.

O Quadro 1 ordena os estados brasileiros pela percentagem de famílias pobres, situando-se a pobreza na faixa de renda familiar igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo *per capita*. O que se pode ver é que quanto mais pobre o Estado, mais famílias são atendidas pelo programa, proporcionalmente. As duas últimas colunas do quadro indicam, no entanto, problemas sérios de focalização. Se nos estados mais pobres, sobretudo do Nordeste, a percentagem de famílias pobres beneficiadas é de 50%, nos estados mais ricos essa proporção é muito menor, ficando na casa dos 20%, o que significa que os pobres dos estados ricos são menos beneficiados pelo programa do que os dos estados pobres. A última coluna mostra que, sobretudo nos estados do Sudeste e do Sul, mais da metade das bolsas vai para famílias que estão acima da linha de pobreza. O programa tem também uma preferência clara pelas populações rurais, em detrimento das urbanas, como indicado no Quadro 2.

Esses dados devem ser vistos com cautela porque a PNAD não reflete exatamente a situação dos cadastros do programa, e também porque a rigor não se pode usar a mesma linha de pobreza para os estados mais pobres e os mais ricos da federação. De qualquer forma, os dados mostram como o programa está des-

proporcionalmente orientado para os estados mais pobres e zonas rurais e exclui muitos pobres em benefício de famílias de maior renda. Essa preferência pelos estados mais pobres, mas não necessariamente pelas pessoas mais pobres, tem implicações político-eleitorais que são fáceis de perceber.

Redução da desigualdade

A desigualdade de renda no Brasil, que é uma das piores do mundo, vem-se reduzindo desde a implantação do Plano Real em 1994, com um pequeno retrocesso em 2001, e uma queda mais acentuada a partir de então². Existem muitos estudos, bastante técnicos, que tratam de entender os determinantes dessa queda. Ricardo Paes de Barros e colaboradores estimam que ela se deve, em partes quase iguais, ao aumento da renda derivada do trabalho (32% a 46% da variação) e da renda

.....

2. Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho, Samuel Franco & Rosane Mendonça, “Determinantes Imediatos da Queda da Desigualdade de Renda Brasileira”, *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*, editado por Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel & Gabriel Ulysses, Rio de Janeiro, IPEA, 2007.

não derivada do trabalho (42% a 48%). Outros fatores, como as mudanças nas taxas de ocupação e na estrutura de idades da população teriam papel menor. Rodolfo Hoffmann, no mesmo volume³, estima que a contribuição do aumento das transferências de renda do governo foi menor, respondendo por cerca de 20,5% da redução da desigualdade, ao passo que 68,2% seriam atribuíveis a mudanças no rendimento do trabalho. Ele observa ainda que o efeito das transferências é maior no Nordeste do que em outras partes do país. Essas transferências são, sobretudo, o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, uma transferência no valor de um salário-mínimo que beneficia pessoas de mais de 65 anos e pessoas incapacitadas que não têm direito à aposentadoria porque não recolheram contribuições suficientes. As aposentadorias e pensões do regime geral do INSS e dos regimes especiais do funcionalismo público, por sua vez, não contribuem para a redução da desigualdade, e podem estar até mesmo atuando em sentido contrário. Sergei Soares examina o impacto de diferentes fatores na redução da desigualdade entre 2004 e 2006 e conclui que “as transferências sociais focalizadas, cujo peso na renda total é de cerca de 1%, contribuíram com 1/3 da queda na desigualdade. Só o Programa Bolsa Família teria contribuído com 20% dessa redução”.

O que se pode concluir dessas análises é que a contribuição do Bolsa Família para a redução da desigualdade foi significativa, mas inferior à de outros fatores, como o crescimento da economia e o programa de Benefício de Prestação Continuada. O crescimento da economia nos anos recentes permitiu que o salário-mínimo

tivesse importantes aumentos em seu valor real, sem maiores impactos no desemprego e na informalidade, efeitos perversos que seriam esperáveis em uma situação de estagnação ou menor crescimento, que é o que se teme que possa ocorrer nos próximos anos. O aumento real do salário-mínimo também impacta o sistema previdenciário e os orçamentos públicos em todos os níveis, acarretando um comprometimento financeiro que pode tornar-se muito problemático nos próximos anos.

O impacto na educação e outros efeitos

As expectativas iniciais de que programas de transferência de renda pudessem ter um impacto significativo sobre a educação não se confirmaram de uma maneira geral, embora alguns efeitos localizados possam ser observados. A principal razão é que, no Brasil, as famílias tendem sempre a colocar as crianças em escolas quando estas estão disponíveis. O abandono só começa a ocorrer de forma significativa ao redor dos 14 a 15 anos de idade, quando as crianças já passaram do que era a idade de corte para o recebimento da bolsa. Da população brasileira de 15 a 18 anos de idade, em 2006, de um total de 14 milhões de pessoas, 3,5 milhões estavam fora da escola. Entre os mais pobres, de um total de 4,4 milhões, 1,3 milhão estava fora da escola. Recentemente, o governo ampliou o programa de bolsa para famílias com filhos até 17 anos de idade que estejam estudando. Com isso buscou atender aos de maior risco, mas o número de beneficiados não foi muito significativo. É que muitos jovens viviam em famílias que já recebiam a contribuição máxima do programa, entre outras razões.

O Quadro 3 mostra a percentagem de crianças e jovens de famílias pobres (25% inferior da distribuição de renda) que frequentam ou não a escola, por idade, por região, e se a família recebe ou não bolsa família, conforme os dados do IBGE de 2006.

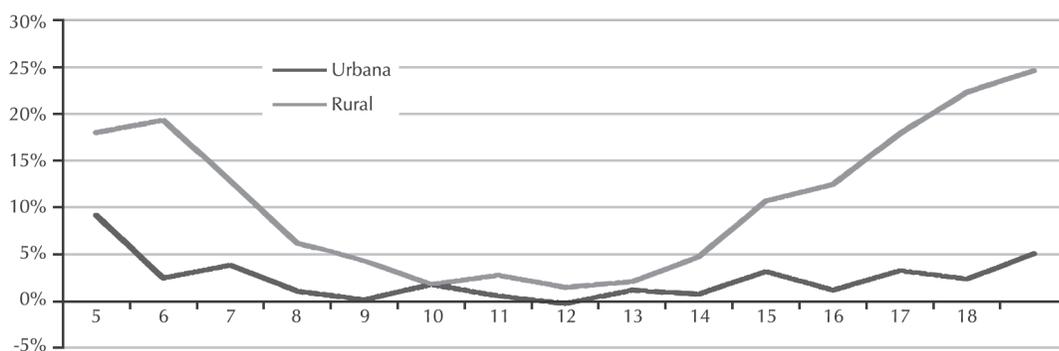
3. Rodolfo Hoffmann, “Transferências de Renda e Redução da Desigualdade no Brasil e em Cinco Regiões, entre 1997 e 2005”, em Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel & Gabriel Ulysses, *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*, Rio de Janeiro, IPEA, 2007.

QUADRO 3 – *Frequência à escola, por idade (famílias pobres)*

Idade	Urbano		Rural	
	bolsa	sem bolsa	bolsa	sem bolsa
5	51,7%	47,9%	44,5%	26,5%
6	75,0%	72,5%	64,7%	45,4%
7	90,5%	86,6%	87,3%	74,4%
8	97,1%	96,0%	96,3%	90,1%
9	97,8%	97,6%	98,4%	94,0%
10	99,1%	97,3%	98,7%	96,9%
11	98,4%	97,8%	98,9%	96,1%
12	98,3%	98,5%	98,0%	96,5%
13	97,9%	96,7%	97,8%	95,7%
14	96,0%	95,2%	96,0%	91,2%
15	92,6%	89,4%	91,9%	81,2%
16	87,1%	85,9%	86,6%	74,1%
17	77,8%	74,5%	78,6%	60,7%
18	67,0%	64,6%	70,1%	47,8%

Fonte: PNAD, 2006 (tabulação do autor).

GRÁFICO 1 – *Diferenças de atendimento à escola por famílias de baixa renda em áreas urbanas e rurais*



Fonte: PNAD, 2006 (tabulação do autor).

O que se pode constatar é que existem diferenças importantes até os 7 anos de idade e dos 14 anos para cima, e de forma crescente depois desta idade, sobretudo na área rural. O que não se sabe é se as crianças e jovens estão na escola por causa da bolsa ou se recebem a bolsa porque estão na escola. A PNAD 2003 mostrou um resultado curioso a esse respeito: crianças de famílias que recebem ou esperam receber bolsas estavam na escola em proporções

semelhantes entre si e diferentes das crianças de famílias que não recebiam bolsas. Isso sugere que não era o dinheiro da bolsa que explicava as diferenças, mas, sim, o acesso que as famílias tinham a escolas, por um lado, e ao programa de bolsa, por outro⁴.

4. Simon Schwartzman, “Programas Sociais Voltados à Educação no Brasil”, *Sinais Sociais*, 1: 114-144, 2006, tabela 1.

Uma análise comparada com programas similares em várias partes do mundo confirma o pouco impacto desses programas na educação, exceto em aumentar a matrícula em países ou regiões com níveis muito baixos de cobertura escolar⁵. Para países como o Brasil, os problemas principais da educação não são mais de acesso ou assiduidade às aulas, mas da qualidade das escolas, dos conteúdos dos programas, da organização dos sistemas escolares e da formação de professores, entre outros, questões sobre as quais programas de transferência de renda não têm nenhum impacto.

Uma pesquisa feita pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (CEDEPLAR), por solicitação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, buscou identificar os efeitos do programa em quatro áreas: gasto familiar, educação, trabalho e empoderamento da mulher⁶. Para tanto, a pesquisa comparou domicílios em situação semelhante de renda que participavam e não participavam do programa em 2005.

Como era de esperar, as famílias que receberam a bolsa gastaram mais em alimentação do que as que não receberam, sobretudo entre os de renda abaixo de R\$ 50,00 *per capita* e na região Norte/Centroeste, onde o aumento de gastos anuais com alimentos chegou a R\$ 588,01. Aumentos de gastos em educação também ocorreram, mas os valores são pequenos, entre R\$ 20,00 e R\$ 50,00 ao ano.

Em relação à educação, a pesquisa encontrou que a diferença em frequência escolar dos que recebiam o auxílio era de 3,6%, chegando a mais de 7% na Região Nordeste; e que

havia uma diferença de 1,8% a favor dos que recebiam a bolsa em relação à evasão escolar. Segundo o relatório, “os resultados da comparação da proporção de crianças que declararam só estudar em relação àquelas que declararam só trabalhar, trabalhar e estudar ou não trabalhar nem estudar, indicam não haver diferença significativa na alocação do tempo para o estudo entre os dois grupos comparados”, ou seja, entre os que recebem e os que não recebem a bolsa. De fato, ao contrário do que se pensa, não há incompatibilidade absoluta entre trabalho e estudo para os jovens, sobretudo porque o trabalho dos jovens, quando existe, tende a ser em tempo parcial.

Em relação ao trabalho, a pesquisa encontrou que os beneficiários do programa têm uma participação no mercado de trabalho ligeiramente menor do que a dos não-beneficiados, da ordem de 2 a 3%, com uma diferença importante no caso das mulheres beneficiadas da Região Sudeste e Região Sul, da ordem de mais 14%.

Finalmente, os dados sugerem que as mulheres, que são as que recebem o dinheiro da bolsa, têm maior poder de barganha em relação às decisões familiares no caso de famílias que recebem do que no caso de famílias que não recebem a bolsa.

O relatório não interpreta os resultados, mas, exceto em relação aos gastos com alimentos, não é óbvio que as diferenças encontradas se devam às bolsas do programa. É possível, por exemplo, que sejam as mulheres mais ativas e empreendedoras do Sul e do Sudeste que busquem cadastrar-se nos programas de renda dos municípios, deixando de fora, justamente, as mais isoladas.

O lugar dos programas de transferência nas políticas sociais

Sonia Draibe realizou uma comparação cuidadosa dos diversos programas de transferências de renda condicionadas na América Latina, assim como da literatura existente, e

.....
5. Fernando Reimers, Carol DeShano da Silva & Ernesto Trevino, “Where is the ‘Education’”, *Conditional Cash Transfers in Education?*, Montreal, UNESCO – Institute for Statistics, 2006.

6. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, “Resultados da Análise da Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família”, Brasília, 2007.

procurou identificar que dimensões precisariam ser analisadas para avaliar seu impacto⁷:

- que lugar ocupam nos sistemas nacionais de proteção social? Estão efetivamente integrados ao sistema de políticas sociais de cada país ou mantêm perfil e dinâmica próprios, paralelos àqueles?
- operam como efetiva *porta de entrada* aos programas sociais universais ou atuam de forma paralela e fragmentada, em relação a estes?
- como se dá a interação entre os programas de renda e os programas universais de saúde e educação, áreas em que, em geral, definem-se as condicionalidades ou contrapartidas?
- os programas de transferência de renda configuram efetivamente uma rede social de proteção básica? Há integralidade das ações e ganhos de sinergia ou os programas operam de modo isolado e independente, cada qual segundo suas rotinas e procedimentos próprios?
- que efeitos provocam nos sistemas nacionais de proteção social? A oferta dos serviços sociais básicos, especialmente os de saúde e educação, tem sido estimulada e incentivada, direta ou indiretamente, pelos programas?

A conclusão de Draibe é que, em geral, esses programas produzem alguma melhoria no consumo e no acesso a serviços para as populações mais carentes, mas são pouco ou nada eficazes em efetivamente tirar as pessoas da situação de pobreza em que vivem. Dos diversos programas estudados, o que sobressai como o de melhores resultados é o Programa Punte, do Chile, em

.....

7. Sonia Draibe, "Programas de Transferência Condicionadas de Renda", *América Latina: Desafios da Democracia e do Desenvolvimento – Políticas Sociais para Além da Crise*, editado por Fernando Henrique Cardoso e Alejandro Foxley, Rio de Janeiro/São Paulo, Campus-Elsevier/Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2009, pp. 103-143.

que os auxílios monetários estão associados a um trabalho personalizado de apoio às famílias beneficiadas. O pressuposto do Programa Punte é que essas famílias se encontram excluídas das redes sociais e assistenciais existentes, cabendo ao programa não só trazer uma contribuição monetária, mas sobretudo apoiá-las para que possam inserir-se de maneira mais adequada na sociedade.

A ideia de associar benefícios financeiros às famílias a políticas sociais específicas é interessante, mas isso deveria ser feito, preferencialmente, através das próprias agências encarregadas da implementação dos programas, e não de forma separada. Assim, por exemplo, as secretarias de educação municipais e estaduais poderiam contar com recursos para dar bolsas de estudo para as crianças que o necessitem, identificadas diretamente. Diferentemente da situação atual, em que as autoridades municipais enviam listas de nomes para Brasília, que distribui os recursos, e depois tenta, sem muitas condições, verificar à distância se as condicionalidades estão sendo cumpridas. O exemplo do Chile chama atenção para outro aspecto importante das políticas sociais bem-sucedidas, que é a intersetorialidade, ou seja, a capacidade de trabalhar simultaneamente sobre os diversos aspectos das carências e dificuldades que afetam as famílias mais pobres, que requerem apoio direto, personalizado e integrado. No caso do Brasil, a incorporação de diferentes programas de apoio a famílias a um grande programa centralizado, aparentemente justificável em nome da racionalidade gerencial, na verdade pode ter tido um efeito negativo: retirar recursos de programas especializados que poderiam agir de forma muito mais efetiva em suas áreas de atuação.

Embora os programas de transferência de renda possam dar um alívio a situações de penúria, eles não constituem, de fato, mecanismos apropriados para dar às pessoas beneficiadas uma porta efetiva para sair da situação de pobreza, desemprego ou subemprego em que vi-

vem. Não se trata de criticar os programas por deixar de fazer coisas que seriam impossíveis, ou quase, que fizessem. A má distribuição de renda no Brasil, bem como os problemas de pobreza a ela associados não são somente uma questão de justiça social ou de exploração dos pobres pelos ricos. Ela não pode ser resolvida com a simples transferência de renda de um setor da sociedade para outro, pois está associada a profundas diferenças de educação e capacitação e à ausência de um mercado de trabalho suficientemente dinâmico e amplo que tenha condições de absorver e integrar, de forma produtiva, o grande número de pessoas que hoje vivem à margem ou nas periferias da sociedade brasileira. A conclusão mais geral é que os

programas de transferência de renda podem produzir efeitos benéficos, mas não são um substituto para as políticas econômicas e sociais clássicas, na área do emprego, do seguro social, da educação, da qualificação profissional, e do atendimento à saúde, que são as únicas que podem efetivamente produzir resultados mais significativos a médio e longo prazo.

A fanfarra e a prioridade com que esses programas são muitas vezes apresentados, como se eles constituíssem uma revolução nas políticas sociais e um caminho privilegiado para a solução dos problemas da pobreza e da desigualdade, se devem muito mais a seus usos políticos do que a seus resultados e potencialidades efetivas. ○

Itaipu: Símbolo da Concórdia

(Ou Ponto de Atrito?)

.....
FERNANDO XAVIER FERREIRA

N o último ano, Itaipu passou a frequentar assiduamente o noticiário nacional, em função de reivindicações feitas pelo novo governo paraguaio para renegociar alguns pontos do Tratado assinado pelos dois países em 26 de abril de 1973.

Trata-se de questão de natureza relevante pelo que representa Itaipu nas relações entre os dois países. Uma melhor compreensão desse contexto nos compele a retroceder alguns anos na história.

Com esse objetivo, examinaremos aspectos como: a construção das relações bilaterais, as condições estabelecidas no Tratado de Itaipu, aspectos técnicos e econômicos da obra resultante, as reivindicações de modificação do Tratado e o papel reservado a Itaipu no futuro.

Da Guerra da Tríplice Aliança ao Tratado de Itaipu

V emos hoje os dois países como muito próximos entre si, com uma relação comercial sólida, um turismo bastante ativo, a presença de comunidades migratórias e as atividades de exportação e importação paraguaias cruzando o estado do Paraná rumo ao porto de Paranaguá.

Mas este cenário atual, em termos históricos, é relativamente recente. Após o final da

Guerra da Tríplice Aliança em 1870, a primeira aproximação com o Paraguai ocorreu apenas em 1941, com uma visita do presidente Getúlio Vargas a Assunção. A visita teve como resultado a posterior assinatura de vários acordos, entre os quais a concessão de um porto livre para o Paraguai em Santos.

Entretanto, essa concessão teve resultados pouco efetivos, pois não havia malha rodoviária ou ferroviária e nem pontes que unissem os dois países.

O Paraguai continuava na dependência exclusiva da Argentina, desenvolvendo suas atividades de exportação e importação através do porto de Buenos Aires, alcançado por via fluvial por meio do rio Paraguai.

Estava lançada, porém, a semente em solo fértil para uma complementaridade de interesses entre as duas nações: o Paraguai, país mediterrâneo, em busca de uma alternativa de saída para o mar, e o Brasil, único país de língua portuguesa na América do Sul, em busca de uma integração com o mundo hispânico de seu subcontinente.

Nos anos imediatamente subsequentes, os dois países passaram por momentos conturbados em suas vidas políticas, com sucessivas alternâncias de governantes no poder, o que impediu uma continuidade efetiva daquela aproximação inicial.

Foi apenas a partir dos governos de Juscelino Kubitschek e Alfredo Stroessner que houve uma retomada vigorosa do relaciona-

.....
FERNANDO XAVIER FERREIRA é ex-diretor geral brasileiro de Itaipu Binacional e Presidente do Conselho Superior de Infraestrutura da FIESP.

mento entre ambos, resultando em decisões de grande alcance:

- i. em janeiro de 1956, concedeu-se um porto livre para o Paraguai em Paranaguá;
- ii. na mesma ocasião, o Banco do Brasil ofereceu empréstimo que permitiria a construção da rodovia Coronel Oviedo–Puerto Franco;
- iii. em outubro do mesmo ano, os dois presidentes se encontraram no local onde seria construída a futura Ponte da Amizade, obra que Juscelino inaugurou ainda em seu governo.

Concretizou-se, assim, uma relação apoiada em sólidos motivos econômicos e políticos para ambos os países. As relações continuaram a se desenvolver, e outros acordos foram firmados nos anos seguintes, até que um fato de grande relevância azedou o ambiente entre os dois países.

O Brasil analisava o potencial hidráulico do salto de Sete Quedas, no rio Paraná, visando um aproveitamento a ser implementado em território considerado nacional. Eis que o Paraguai levanta uma questão sobre a demarcação de limites fronteiriços na região em que se estabeleceria o projeto, argumentando que os tratados assinados anteriormente não eram determinantes quanto ao país ao qual pertenciam aquelas cataratas.

As discussões que se seguiram beiraram o rompimento das boas relações construídas entre os dois países. Cada lado tinha seus argumentos interpretativos do que definia o Tratado de 1872 e seu Tratado Complementar de 1927 sobre a demarcação da fronteira entre os dois países naquela região.

O desenlace, entretanto, deu origem a uma solução pacífica e de estreitamento ainda maior nas relações entre Brasil e Paraguai. Nesse contexto, deu-se a assinatura da Ata de Iguazu, em 22 de junho de 1966, pela qual os governos brasileiro e paraguaio decidiram “proceder ao estudo e levantamento do potencial dos recursos hídricos *pertencentes em condomínio aos dois paí-*

ses (grifo nosso), do salto Grande de Sete Quedas ou salto de Guaíra”.

A partir daí, estudos conjuntos se desenvolveram, resultando na definição do projeto de Itaipu, que teve o seu escopo inicial ampliado para o “aproveitamento dos recursos hídricos do Rio Paraná, pertencentes em Condomínio aos dois Países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a foz do Rio Iguazu”.

A decisão tomada concretizou-se no Tratado assinado em 26 de abril de 1973, determinante de um estreitamento das relações políticas e comerciais entre os dois países, além de coroamento de um processo de aproximação iniciado cerca de trinta anos antes com o restabelecimento do clima de amizade e respeito mútuo que vinha sendo cultivado desde Vargas.

Itaipu nascia como um instrumento de disseminação do espírito de boa vontade e de concórdia entre Brasil e Paraguai, de um lado, eliminando uma disputa territorial e, de outro, gerando energia para ambos os países. Vários desses fatos estão detalhadamente relatados no livro *A Herança de Stroessner*, fruto de profunda pesquisa realizada pelo professor Alfredo da Mota Menezes.

Um Tratado equilibrado e uma grande obra

Itaipu é muito mais do que a maior obra de engenharia do século passado. Infelizmente nós mesmos, brasileiros e paraguaios, não a prestigiamos e a divulgamos suficientemente, transmitindo o justo orgulho que dela devemos ter.

Quando França e Inglaterra ainda construíam o Eurotunnel, implementaram um forte projeto de divulgação na mídia internacional, caracterizando-o como a grande obra do século xx.

Na ocasião, realizei uma análise comparativa entre os dois projetos e o resultado foi surpreendente: a nossa hidrelétrica apresentava um volume de concretagem oito vezes maior e um volume de escavação cinco vezes maior.

Além disso, Itaipu ostentava um maior valor de investimento realizado e dedicava-se a um objetivo muito mais nobre: a produção de energia indispensável para o desenvolvimento da humanidade e a partir de uma fonte não-poluente.

Some-se a isso que Brasil e Paraguai, tidos ainda como países subdesenvolvidos, realizaram o projeto com tecnologia própria no que diz respeito à construção da barragem e obras civis e com uma grande participação da indústria nacional brasileira na produção dos equipamentos e materiais utilizados. Portanto, não faltam motivos para que demonstremos particular orgulho e respeito por Itaipu.

Observe-se que mesmo a Usina de Três Gargantas, concluída na China neste início de século XXI, apesar de ter uma potência instalada maior, não tem a mesma regularidade de vazão hidráulica, o que resulta numa eficiência menor e faz com que Itaipu continue a ser a maior produtora mundial de energia hidrelétrica.

No que diz respeito ao Tratado, as dificuldades enfrentadas por brasileiros e paraguaios que o negociaram foram diferenciadamente desafiadoras.

A questão principal era a de garantir uma absoluta igualdade de direitos e obrigações, apesar dos países apresentarem diferenças profundas em matéria de extensão territorial, tamanho populacional e, conseqüentemente, porte de suas economias.

Inevitavelmente, o Brasil teria que responder pela garantia do mercado necessário para absorver a energia que seria produzida, e teria que isoladamente viabilizar a obtenção dos recursos necessários para a construção da obra.

Apenas para efeito de raciocínio, hoje o Paraguai atenderia toda a sua necessidade de energia hidrelétrica com apenas uma unidade geradora de Itaipu. O Brasil precisa das outras 17 unidades geradoras para atender 20% de suas necessidades. Vale dizer, para atender toda a sua necessidade, o Brasil precisaria de 85 unidades geradoras.

Isto significa que 85 é o fator aproximado da diferença das economias dos dois países, e tam-

bém o fator da diferença do porte representado por Itaipu para cada um deles. A receita operacional de Itaipu, em 2008, de aproximadamente US\$ 3,5 bilhões em 2008, tem para o Paraguai a mesma importância que para o Brasil teria uma receita de cerca de US\$ 300 bilhões. Ou sejam, três Petrobrás, conforme valor de mercado indicado na mais recente edição “Maiores e Melhores”, da Revista *Exame*.

Essa análise é importante para conseguirmos entender a sensibilidade que o assunto possui para o nosso parceiro.

Brasil e Paraguai, apesar das assimetrias, acordaram condições no Tratado que respeitaram integralmente a preservação da dignidade, soberania e interesse de seus respectivos países, tais como:

- i. igualdade de participação no capital da entidade binacional a ser criada (Artigo III);
- ii. na medida do possível e em condições comparáveis, utilização equitativa de mão-de-obra, especializada ou não, dos equipamentos e dos materiais disponíveis nos dois países (Artigo XI);
- iii. energia gerada dividida em partes iguais entre os dois países, reconhecido a cada um o direito de aquisição da energia não-utilizada pelo outro para seu próprio consumo (Artigo XIII);
- iv. estabelecimento de uma remuneração adicional para a parte que ceder energia (Artigo XV, § 3).

Acresce que o Brasil, através de Notas Reversais trocadas na mesma data da assinatura do Tratado, assumiu responsabilidades diferenciadas de modo a viabilizar o projeto, dentre as quais podemos destacar duas que tiveram impacto importante na economia do País:

- i. compromisso de aquisição do total da potência instalada, excluída a parcela definida pelo Paraguai para seu consumo próprio, de modo a assegurar mercado para o empreendimento;

- ii. responsabilidade por viabilizar a totalidade dos recursos financeiros necessários à construção de Itaipu.

Responsabilidades e ônus diferenciados do Brasil

Essas responsabilidades foram cumpridas com grande sacrifício, pois logo após a assinatura do Tratado o cenário internacional sofreu mudanças macroeconômicas profundas, em consequência do choque do petróleo, que elevou dramaticamente o preço do barril, na esteira da guerra deflagrada no Oriente Médio entre Israel e os países árabes.

Internamente, o Brasil viveu momentos críticos, com a crise da dívida externa, que encerrou um ciclo de grande crescimento econômico e desembocaria na declaração da moratória em 1987.

Este foi o cenário em que se desenvolveu a construção de Itaipu, um período em que a taxa dos juros internacionais esteve quase sempre em dois dígitos e, em alguns anos, se aproximou de 20%.

Com o crédito escasso e a subordinação a limites nos investimentos, impostos pelo FMI, o Brasil sacrificou muitos de seus projetos próprios para, na medida do possível, privilegiar Itaipu, de modo a perseguir o objetivo estabelecido no Artigo XVI do Tratado, qual fosse: empenhar-se em estabelecer as condições para que a entrada em serviço da primeira unidade geradora ocorresse até 1981. Foi um grande feito, para uma obra desse porte e, com todas as dificuldades surgidas, dar início à geração de energia em 1984, com apenas três anos de atraso.

À medida que as unidades geradoras entravam em operação e a produção de energia aumentava, a economia brasileira perdia fôlego, passando por momentos de recessão que resultaram num significativo excedente de energia elétrica disponível. Em consequência, conforme previsto no § único do Artigo XIII, o Brasil durante vários anos arcou com o ônus de remunerar Itaipu pelo total da potência instalada,

excluída a parcela definida pelo Paraguai para sua utilização, independentemente de consumi-la ou não, e a preços superiores aos praticados no mercado.

Ainda, com o cenário de juros excepcionalmente elevados e o projeto sendo viabilizado quase que totalmente com recursos de terceiros, de modo a possibilitar que ambos os países tivessem igual participação no capital de apenas us\$ 100 milhões, os encargos financeiros elevaram excepcionalmente o custo final da obra. Dados disponibilizados por Itaipu um ano atrás davam a previsão atualizada de que o custo final do empreendimento será de us\$ 27 bilhões, dos quais us\$ 12,2 bilhões correspondem a investimentos diretos e o restante, a custos financeiros.

Em suma, à luz dos vários critérios considerados, podemos concluir que o Tratado foi sensível às realidades muito diferentes de Brasil e Paraguai, na busca de seu objetivo maior de implementar um projeto que concorresse para o fortalecimento dos laços de amizade e cooperação entre os dois países e respeitasse as suas diferenças.

É necessário compreender que a binacionalidade é o fator de que se forma a espinha dorsal do empreendimento. E como dois países dificilmente têm o mesmo projeto para o futuro, a binacionalidade representa condição potencialmente conflituosa, a ser permanentemente e eficientemente administrada para assegurar o convívio fraterno entre as duas nações, respeitados os respectivos interesses nacionais.

As modificações pretendidas no Tratado

A Declaração Conjunta dos Senhores Presidente do Brasil e do Paraguai, emitida em julho passado, revela a disposição de avaliar duas questões básicas:

- i. a elevação do fator de multiplicação para os valores a serem recebidos pelo Paraguai a título de cessão de energia, de 5,1 para 15,3;

ii. a conveniência de autorizar a ANDE, empresa paraguaia equivalente à Eletrobras, a comercializar no mercado brasileiro a energia de Itaipu correspondente aos direitos de aquisição do Paraguai.

A primeira questão que se coloca é se tais modificações são possíveis.

O Tratado de Itaipu tem prazo de duração indeterminado e, conseqüentemente, à luz do disposto em seu Artigo XIV, a pretensão expressa no item ii exigiria, a meu ver, a concordância de ambos os governos, com a aprovação dos respectivos Congressos Nacionais.

Tem havido opiniões segundo as quais a redação do Artigo XIV permitiria uma interpretação que viabilizaria a adoção da modificação pretendida sem necessidade de uma alteração do Tratado. Entretanto, Notas Reversais trocadas anteriormente entre os países e legislações complementares já aprovadas consagram o entendimento de que a Eletrobras é a única comercializadora da energia de Itaipu consumida no Brasil.

Já o Anexo C ao Tratado, que define as “Bases Financeiras e de Prestação dos Serviços de Eletricidade de Itaipu”, estabelece condições a serem observadas por 50 anos, prevendo que a partir deste prazo novas condições serão negociadas. Esse Anexo, em seu item III.8, estabelece as condições de remuneração pela energia cedida. Assim, sem alteração alguma do Tratado, poderiam ser estabelecidas novas condições para a referida remuneração a partir de 2023. Mas antes disso, somente com a concordância de ambos os governos, ou seja, com a aprovação dos respectivos Congressos Nacionais.

Quanto ao procedimento, ambas as modificações pretendidas parecem ser pacíficas, uma vez que a Declaração Conjunta prevê o encaminhamento das respectivas propostas para aprovação congressual. A discussão principal passa, pois, a ser quanto ao mérito das reivindicações paraguaias.

Sobre a comercialização de energia para consumo no Brasil pela ANDE, penso que as

questões a serem equacionadas são de difícil solução, pelas seguintes razões:

- i. pelas condições atuais, o Paraguai tem a garantia de que a totalidade da energia correspondente aos seus direitos de aquisição é comercializada e paga à Itaipu, independentemente de ser consumida. Ao contratar parcela adicional ao seu próprio consumo para comercialização direta, o país, pelo Tratado, teria que assumir o risco do pagamento, pela ANDE à Itaipu, da energia não-consumida. Até aqui, cabe ao Brasil arcar com esse ônus, através da Eletrobras, como de fato ocorreu por diversos períodos no passado;
- ii. a energia vendida por Itaipu precisa ser transmitida até o consumidor final que a adquire. Hoje as linhas de transmissão existentes são de propriedade da Eletrobras e suas subsidiárias. Além disso, em razão de a energia cujo direito de aquisição pertence ao Paraguai ser gerada em 50 HZ, o país vizinho, se puder vendê-la diretamente no mercado brasileiro, terá que necessariamente se utilizar da estação retificadora para corrente contínua e da linha de transmissão de Furnas, que transmite a energia até a estação de São Roque, no estado de São Paulo, onde ela é convertida para corrente alternada em 60 HZ, frequência para o consumo no Brasil.
- iii. por fim, repetindo uma situação acontecida muitas vezes no passado, a energia de Itaipu é hoje mais cara do que alternativas existentes no mercado nacional. Pelo menos é o que analistas e técnicos têm opinado quando comparam a tarifa atual de Itaipu com o valor da energia a ser oferecida, por exemplo, pelas usinas do rio Madeira, recentemente licitadas. Ou seja, o Paraguai teria que garantir a Itaipu o pagamento dessa energia pelo valor estabelecido para sua tarifa, independentemente de revendê-la por um valor maior ou menor.

O grande desafio é equacionar as questões acima, sem prejuízo do que o Tratado dispõe sobre a remuneração que deve ser garantida à Itaipu e sem acarretar qualquer ônus a ser transferido para a entidade binacional e, consequentemente, para o outro parceiro.

Além das questões puramente econômicas, é relevante avaliar os reflexos dessa modificação para as subsidiárias da Eletrobras, as quais, baseadas nas condições hoje vigentes no Tratado, assumiram compromissos correspondentes ao fornecimento da energia que hoje está à sua disposição e que teriam que buscar novas fontes de suprimento.

A atividade nessa área exige um planejamento de médio/longo prazo e por isso os compromissos de contratação da energia de Itaipu estão previstos para vigerem por no mínimo dez anos. Uma eventual substituição de fontes de suprimento pode não ser uma operação tão singela.

Sobre a elevação do fator de multiplicação, acarretando um valor adicional de us\$ 240 milhões/ano no pagamento feito pela cessão de energia cujo direito de aquisição pertença ao Paraguai, entendo que é uma questão essencialmente política, a ser justificada por interesses nacionais maiores no âmbito da evolução das boas relações existentes entre os dois países.

Há exemplos no âmbito internacional de medidas de incentivo ao desenvolvimento de países menos desenvolvidos de uma comunidade, como no caso da Comunidade Europeia, com vistas a tornar mais homogêneas as suas economias, e com isso criar condições mutuamente benéficas no futuro.

Mas, novamente, a implementação da medida que aumenta o valor pago pela energia cedida deve estar condicionada a uma fórmula que não onere o consumidor brasileiro e que permita identificar a contrapartida em benefícios ao País. Devemos ter em mente que a energia é um insumo de valor estratégico, que entra na cadeia de formação de preços de qualquer bem ou serviço, impactando a competitividade do País e o controle da inflação.

Também não deve ser esquecido que a participação brasileira em Itaipu se dá através da Eletrobras, que é uma empresa de capital aberto e, portanto, qualquer medida a ser implementada deve considerar o respeito aos direitos de seus acionistas minoritários.

Enfim, tendo em vista a binacionalidade de Itaipu e sua importância para ambos os países e especialmente para o Paraguai, a abertura ao diálogo e a disposição de buscar caminhos que harmonizem pontos de vista conflitantes são imperativas, e devem contribuir para um estreitamento de suas relações e resultar em decisões que atendam aos respectivos interesses nacionais.

O futuro papel de Itaipu

Itaipu arca com o ônus de consumir $\frac{2}{3}$ de sua receita apenas para pagar sua dívida, consequência de um projeto intensivo em capital realizado apenas com recursos de terceiros, sem aporte de capital próprio.

Apenas $\frac{1}{6}$ de sua receita é destinada a suas despesas operacionais. O restante $\frac{1}{6}$ refere-se a benefícios que distribui às Altas Partes Contratantes (Brasil e Paraguai) através do pagamento de *royalties* e remuneração do capital integralizado, e à Eletrobras e à ANDE a título de ressarcimento de encargos de administração e supervisão relacionados com a Itaipu.

O montante necessário para o pagamento da amortização dos empréstimos recebidos e dos respectivos encargos financeiros tende a uma redução gradativa até a quitação total da dívida em 2023. Com isso, um formidável volume de recursos estará à disposição de seus acionistas num futuro muito próximo.

Itaipu é uma usina cuja eficiência na produção de energia é uma referência mundial, e é uma entidade criada para a implantação e operação de uma obra só, totalmente concluída. Restará dirigir os esforços para otimizar cada vez mais os seus custos, atingindo patamares de gestão cada vez mais eficientes e

gerando cada vez mais recursos para promover o desenvolvimento econômico e social de ambos os países.

Nesse sentido, o Anexo B ao Tratado, que descreve as instalações destinadas à produção de energia elétrica e as obras auxiliares, prevê em seu item III.11 o projeto das obras necessárias para atender aos requisitos do tráfego de navegação fluvial.

Esse ponto está abordado pelos Senhores Presidentes no item 11 da Declaração Conjunta.

Comprovada a viabilidade técnica, econômica e socioambiental dessas obras, Itaipu terá mais uma etapa a cumprir como veículo para o adensamento das relações entre Brasil e Paraguai, através de um projeto que viabilizará um meio de transporte com as virtudes de ser mais econômico e menos poluente.

Itaipu é, sem dúvida, uma obra predestinada a renovar sua capacidade de distribuir benefícios, contribuindo para disseminar a concórdia entre os países que une. ○

O Tratado de Itaipu e os Acordos Alcançados com o Paraguai

ENIO CORDEIRO

Durante a visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Assunção, no dia 25 de julho passado, alcançaram-se importantes entendimentos sobre as principais questões do relacionamento bilateral, ressaltando-se, entre elas, as questões relativas à gestão da hidrelétrica de Itaipu e aos rendimentos auferidos pelo Paraguai.

Outros pontos da agenda tratada dizem respeito a obras de infraestrutura de interesse dos dois países, comércio e investimentos, regularização migratória, desenvolvimento fronteiriço, cooperação técnica e cooperação no combate ao narcotráfico.

Para entender o alcance dos acordos anunciados, caberia inicialmente registrar os principais aspectos do Tratado de Itaipu e traçar o contorno político das negociações em curso.

A primeira observação a ter em mente é a centralidade das questões relativas a Itaipu na agenda bilateral.

Na verdade, há dois aspectos centrais nas relações bilaterais: Itaipu e a presença de um numeroso contingente de brasileiros residentes no Paraguai. São marcas também dessa relação, sob o ângulo próprio das percepções paraguaias, a forte carga atávica dos episódios históricos do século XIX e o sentimento de que uma profunda assimetria preside as relações entre os dois países.

Um projeto de aproximação: antecedentes

Itaipu é exemplo marcante do que dois países vizinhos podem juntos alcançar. É um dos aspectos mais emblemáticos da relação.

Não se trata apenas de um empreendimento comum para o aproveitamento conjunto do potencial energético de recursos hídricos havidos em condomínio naquela que se mantém como a maior usina hidrelétrica do mundo em capacidade de produção de energia.

Itaipu é – sobretudo – o fruto de uma decisão política dos dois países de construir um destino comum. Esse é o sentido mais profundo do Tratado de Itaipu: a construção de uma parceria permanente que vincula, através da integração energética, a economia dos dois países em proveito do desenvolvimento econômico e social.

Com a concessão do depósito franco em Paranaguá em 1956, a inauguração da Ponte da Amizade em 1965, a interligação rodoviária entre o Paraguai e o litoral do Paraná em 1969, e a construção da hidrelétrica de Itaipu a partir de 1973, teve início uma nova história das relações bilaterais.

Itaipu inscreve-se, assim, num projeto político de aproximação. É a qualidade política desse relacionamento que interessa aos dois países preservar e ampliar. É exatamente por isso que, muitas vezes, as considerações de índole política tendem a sobrepor-se aos aspectos

ENIO CORDEIRO é subsecretário-geral para a América do Sul, do Ministério das Relações Exteriores.

puramente técnicos no tratamento de questões relativas à gestão da empresa.

Nos anos 60 do século passado, discutiam-se as opções técnicas mais adequadas ao aproveitamento dos recursos energéticos do rio Paraná. O engenheiro Marcondes Ferraz estava entre os que defendiam uma série de aproveitamentos a montante das Sete Quedas. A opção por um mega-aproveitamento a jusante daquele marco resultou de uma conjunção de considerações técnicas e políticas.

Havia uma questão de fronteiras subjacente à assinatura da Ata de Iguaçu, em 1966, quando os chanceleres Juracy Magalhães e Sapena Pastor sinalizaram a intenção de promover o aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná entre o Salto Grande de Sete Quedas e a foz do rio Iguaçu.

Os trabalhos de caracterização (colocação de marcos intervisíveis) da linha de fronteira haviam sido interrompidos em função de uma desinteligência entre as comissões dos dois países sobre o trajeto final da linha que, nos termos do Tratado de 1872 e da demarcação realizada em 1874, seguindo a parte mais alta da serra do Maracaju, alcança o Salto Grande das Sete Quedas. O lado paraguaio passou a insistir em que a linha de limite deveria seguir pelo alto de um contraforte que desgarra do maciço principal de Maracaju e se aproxima das margens do Paraná dois quilômetros acima da quinta queda (Salto Grande). O lado brasileiro, por sua vez, jamais reconheceu a existência de um diferendo de fronteira nessa área e considera definitiva a demarcação realizada em 1874, pela qual a linha divisória parte de um ponto em frente da quinta queda e alcança a partir daí, através de um esporão, os pontos mais altos do maciço principal de Maracaju.

Em junho de 1965, um destacamento militar brasileiro instalou-se na localidade de Porto Coronel Renato, na margem direita do Paraná, pouco acima da quinta queda, o que ocasionou protestos do governo paraguaio. As duas chancelarias intercambiaram notas ásperas. A

sustentação da posição brasileira coube a Guimarães Rosa, então chefe da Divisão de Fronteiras do Itamaraty.

Anos depois, a localidade de Porto Renato ficou submersa sob as águas do lago de Itaipu e as antigas fazendas brasileiras na área em que a linha de fronteira permanece sem caracterização foram adquiridas por Itaipu e convertidas na Reserva Biológica do Maracaju, com cerca de 15 km².

Mais do que a solução anedótica de uma querela de fronteiras, Itaipu é o símbolo mais visível de um projeto político de aproximação que transformou definitivamente a qualidade e a natureza da relação bilateral.

A importância de Itaipu

A importância de Itaipu para a economia dos dois países é evidente.

Itaipu é hoje responsável pela geração de 20% da energia elétrica consumida no Brasil e 95% da energia elétrica consumida no Paraguai. Em 2008, Itaipu produziu 95 mil gigawatts/hora de energia. O Brasil consumiu 95% desse total e ao Paraguai coube 5%.

Os rendimentos que o Paraguai recebe de Itaipu em *royalties*, remuneração de capital, encargos de administração e cessão de energia representam cerca de 20% da receita fiscal paraguaia.

No Brasil, a receita auferida com o serviço da dívida de Itaipu representa 1/3 do superávit primário nas contas do Tesouro Nacional.

Itaipu administra atualmente um orçamento de us\$ 3,3 bilhões. Desse total, em 2009 o governo paraguaio receberá us\$ 360 milhões, dos quais us\$ 200 milhões em *royalties*, us\$ 25 milhões em rendimento de capital, us\$ 15 milhões a título de encargos de administração, e us\$ 120 milhões por cessão de energia.

O lado brasileiro, por sua vez, receberá us\$ 200 milhões em *royalties*, us\$ 25 milhões em rendimento de capital e us\$ 15 milhões em encargos de administração. Além disso, a Eletrobras e o Tesouro Nacional receberão us\$

2,1 bilhões em pagamentos pelo serviço da dívida de Itaipu.

As despesas operacionais de Itaipu (salários, despesas judiciais e contratos de manutenção, entre outras) somam us\$ 600 milhões. Metade desse total é administrado pela diretoria-geral brasileira e a outra metade pela diretoria-geral paraguaia. Nos us\$ 300 milhões administrados pelo lado brasileiro, estão embutidos us\$ 20 milhões em gastos sociais e ambientais. No lado paraguaio, as despesas sociais e ambientais ascendem a us\$ 50 milhões por ano. A responsabilidade social e ambiental de Itaipu não estava prevista originalmente no Tratado e foi estabelecida em Notas Reversais assinadas em 2005.

Os números da dívida de Itaipu são tão impressionantes quanto a magnitude da obra. O investimento físico realizado foi de us\$ 12 bilhões. Com os custos financeiros iniciais esse montante elevou-se para us\$ 17 bilhões. Praticamente todo o investimento foi alavancado a partir de empréstimos captados no exterior pela Eletrobras com o aval do Tesouro. Dessa forma captaram-se recursos no total de us\$ 27 bilhões, que constituem o núcleo original da dívida de Itaipu com o Tesouro e a Eletrobras. O Tesouro Nacional detém $\frac{2}{3}$ dos títulos da dívida e à Eletrobras cabe o terço restante. A última consolidação da dívida ocorreu em 1997. Sobre a maior parcela da dívida passaram então a incidir juros fixos de 7,5% ao ano mais juros variáveis (fator de ajuste) calculados com base na média ponderada de dois índices de inflação nos EUA. Isso fez com que, em alguns anos (até a eliminação contábil do fator de ajuste nas contas de Itaipu em 2007), a taxa anual efetiva de juros sobre a parcela maior da dívida beirasse 14%. Com esse nível de correção, até 2007 era comum que o saldo devedor aumentasse numa proporção maior do que os pagamentos realizados. O perfil da dívida obedece aos parâmetros da tabela Price. Em 2007, com a eliminação contábil do fator de ajuste nas contas de Itaipu, chegou-se ao ponto de inflexão e o saldo da dívida passou a reduzir-

se. O fator de ajuste (inflação norte-americana) continua a ser cobrado internamente no Brasil, por determinação legal, na forma de um gravame adicional à tarifa de energia. Para a quitação da dívida de Itaipu estão previstos pagamentos anuais de us\$ 2 bilhões até fevereiro de 2023. Essas características estruturais da dívida levaram a que, com pagamentos já realizados de us\$ 47 bilhões, o saldo devedor fosse ainda de us\$ 19 bilhões. Para quitar esse saldo serão necessários, com a taxa de juros de 7,5% ao ano, pagamentos que até fevereiro de 2023 totalizarão us\$ 28 bilhões.

Em resumo: investimento físico de us\$ 12 bilhões; captações de empréstimos de us\$ 27 bilhões; pagamentos já realizados de us\$ 47 bilhões; saldo atual de us\$ 19 bilhões; e pagamentos a fazer de um total de us\$ 28 bilhões.

O desencontro de percepções

As reivindicações do Paraguai com relação a Itaipu não são novas.

Sempre houve na opinião pública paraguaia a percepção de um forte desequilíbrio de benefícios entre os dois países. Isso porque – apesar de ser um empreendimento binacional que aproveita recursos compartilhados – o lado brasileiro, na prática, retém para si 95% da energia produzida e 80% da receita de Itaipu. Daí a reivindicação paraguaia de soberania sobre a energia produzida e de maior participação na receita de Itaipu.

Essa percepção de desequilíbrio é realçada pelas visíveis diferenças de grau de desenvolvimento e pelo sentimento de que Itaipu ainda não teria gerado os benefícios esperados pelo Paraguai como motor de desenvolvimento econômico e de justiça social.

Acresce a isso o fato de que – apesar de ser teoricamente o terceiro país do mundo com maior disponibilidade *per capita* de energia – é comum no Paraguai a ocorrência de apagões, em razão da ineficiente e obsoleta rede de transmissão.

Outro exemplo emblemático desse quadro de paradoxos é que em Ciudad del Este, ao lado de um dos maiores reservatórios de água existentes, não é incomum o desabastecimento de água potável.

O Brasil, por sua vez, não tem por que alimentar complexos de culpa com relação a Itaipu.

Em que pesem as críticas paraguaias, o Tratado de Itaipu é efetivamente um instrumento justo e equilibrado. A revisão de aspectos centrais do Tratado comprometeria a delicada engenharia técnica, financeira e diplomática que possibilitou, desde 1973, a construção, o financiamento e a operação de Itaipu em bases sustentáveis.

Nenhum brasileiro está espoliando os recursos do Paraguai.

O consumidor brasileiro transfere anualmente us\$ 360 milhões em *royalties* e rendimentos ao Paraguai.

Itaipu foi totalmente financiada com recursos captados pelo governo brasileiro e 95% dos custos da dívida são pagos, através da tarifa, pelo consumidor brasileiro. A dívida estará integralmente paga em 2023, e nesse momento o Paraguai será coproprietário de uma usina inteiramente quitada, cujo valor de mercado, como empresa, ascende a cerca de us\$ 60 bilhões (a parte paraguaia – us\$ 30 bilhões – corresponde a três vezes o PIB do país).

Itaipu jamais comprometeu a soberania energética do Paraguai. Pelo contrário, foi esse empreendimento conjunto que permitiu a valorização econômica desse imenso potencial energético.

O Paraguai pode dispor livremente, para seu desenvolvimento, de metade da energia produzida em Itaipu (95 mil gw/h em 2008). Com essa disponibilidade energética, pode esforçar-se para atrair indústrias com uso intensivo de energia.

A partir de 2023, quando a dívida estiver inteiramente paga e já não for responsável por 70% do custo embutido na tarifa de Itaipu, o Paraguai terá ampla disponibilidade de energia barata e poderá vender o excedente não-utilizado (ao invés de ceder o direito de compra),

com possíveis ganhos anuais de cerca de us\$ 1,5 bilhão, tendo por base o custo médio atual da energia no mercado brasileiro.

O nó da questão, como se pode facilmente apreciar, é um choque de percepções em que por vezes a opinião pública no Brasil e no Paraguai parecem induzidas a uma curiosa competição para decidir quem perde mais com Itaipu.

Na mais singela expressão da verdade, ninguém perde. Ganham os brasileiros e ganham os paraguaios com essa parceria energética exemplar.

Itaipu é uma realização de que os dois países só têm motivos para se orgulhar e o único caminho sensato é resolver com pragmatismo as diferenças de interesse entre os sócios.

O governo brasileiro entende o interesse do Paraguai em auferir maior receita de Itaipu de forma a poder promover seu desenvolvimento econômico e social.

A questão central a atender está no tempo político. Os governos enfrentam-se com necessidades sociais que muitas vezes não podem esperar, e o tempo político do Paraguai é o tempo das reivindicações que levaram o presidente Lugo ao poder, rompendo quase 60 anos de monopólio de forças conservadoras.

A nova conjuntura política no Paraguai

O presidente Lugo assumiu em 15 de agosto de 2008, na esteira de uma campanha eleitoral fortemente calcada na proposta de “mudança”, com ênfase na promoção de programas para superação do grave quadro de exclusão social existente, na consecução do objetivo que cunhou como recuperação da “soberania energética”, e no combate à corrupção e à impunidade. Para a grande maioria da população paraguaia, essa promessa de mudança fez surgir pela primeira vez em muitos anos a esperança de um futuro distinto de justiça social.

São muitos os desafios que o novo governo enfrenta para avançar no processo de “mudança”.

Na América do Sul, apenas Suriname e Guiana têm PIB menor do que o paraguaio. No campo social, os gastos do governo paraguaio, em áreas como educação e saúde, encontram-se entre os mais baixos do hemisfério. Quase 60% da população paraguaia vivem em condições de pobreza ou de pobreza extrema. O setor industrial é pouco significativo e o menos competitivo de toda a América Latina. A participação do Paraguai nos fluxos de investimento direto externo direcionados para a América Latina é bastante reduzida. As deficiências de infraestrutura no país constituem sério óbice ao desenvolvimento, situação agravada pela condição de mediterraneidade. Inexiste conexão ferroviária com o Atlântico e com o Pacífico, a má conservação das rodovias dificulta o escoamento da produção e o trecho paraguaio da hidrovia Paraná-Paraguai necessita de intervenções para o melhoramento da navegação.

No campo comercial, o quadro também é desfavorável. A balança comercial paraguaia apresentou déficit de us\$ 4,03 bilhões em 2008. Os produtos de “média e alta” tecnologias representam menos de 5% das exportações totais do país.

O comércio bilateral com o Brasil também se caracteriza por grandes déficits para o Paraguai. Em 2008, o superávit a favor do Brasil no comércio bilateral foi de us\$ 1,8 bilhão, superando amplamente o superávit do ano anterior (us\$ 1,2 bilhão). De 2003 a 2008, o Brasil acumulou um saldo comercial de us\$ 5,4 bilhões com o Paraguai.

Itaipu constituiu o principal tema da campanha presidencial no Paraguai. A tese da necessidade de recuperação pelo Paraguai de sua “soberania energética” tornou-se reivindicação encampada por todos os candidatos e partidos. Na visão que se consolidou como principal bandeira do candidato Fernando Lugo, o Tratado de Itaipu seria lesivo aos interesses paraguaios, ao impedir que o país usufrua de “livre disponibilidade” da energia que lhe pertence em Itaipu, obrigando-o a “ceder” essa energia ao Brasil por

valor inferior ao que seria um “preço justo”. Outro elemento dessa postulação, que no entendimento paraguaio caracterizaria a “ilegitimidade” do Tratado, seria o fato de que o instrumento foi negociado e firmado por regimes de exceção no Brasil e no Paraguai. Nessa linha, o presidente Lugo tem afirmado que dois regimes democráticos jamais teriam firmado um instrumento bilateral nas condições pactuadas em 1973.

As principais disposições do Tratado de Itaipu

O Tratado de Itaipu foi assinado em 26 de abril de 1973.

Dentre suas principais disposições está o artigo III, pelo qual se cria a Itaipu Binacional com participação igualitária da Eletrobras (Brasil) e da ANDE (Paraguai). O capital de Itaipu (us\$ 100 milhões) está integralizado por cotas de us\$ 50 milhões da Eletrobras e de us\$ 50 milhões da ANDE.

O artigo XIII estabelece que a energia produzida por Itaipu será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um o direito de aquisição da energia que não seja utilizada pelo outro país para seu próprio consumo. Por essa cláusula, o Brasil tem o direito de adquirir o excedente da energia que o Paraguai não utiliza para seu próprio consumo. Essa aquisição é chamada, nos termos do Tratado, de “cessão de energia”.

O artigo xxv dispõe que o Tratado terá vigência até que as Altas Partes Contratantes, mediante novo acordo, adotem decisão que estimem conveniente.

O Tratado contém três Anexos. O Anexo A contém o Estatuto de Itaipu, o Anexo B descreve as instalações construídas, e o Anexo C dispõe sobre as bases financeiras (custo de energia e composição da tarifa de Itaipu). O Anexo A já foi objeto de quatro revisões. O Anexo B, por sua própria natureza, não comporta revisão. Já o Anexo C estabelece que sua revisão seja feita em 2023.

No que se refere à solução de controvérsias, o artigo XXII do Tratado prevê que divergências quanto à interpretação ou à aplicação do Tratado e seus Anexos serão resolvidas pelas Altas Partes Contratantes “pelos meios diplomáticos usuais”.

Principais disposições do Anexo c (bases financeiras) do Tratado

O item III do Anexo c ao Tratado estipula que o custo anual do serviço de eletricidade (a tarifa de Itaipu) é composto das seguintes parcelas: pagamento de rendimentos sobre o capital inicial aportado pela Eletrobras e pela ANDE; pagamento dos encargos financeiros dos empréstimos recebidos; pagamento da amortização dos empréstimos recebidos; pagamento de *royalties* às Altas Partes Contratantes pela utilização do potencial hidráulico; pagamento de despesas de exploração (orçamento administrativo e operacional), saldo da conta de exploração no exercício anterior e pagamentos por cessão de energia.

O item v do Anexo c repete a disposição do próprio Tratado (artigo xv) de que o valor dos rendimentos, *royalties* e remuneração por cessão de energia deve ser mantido constante.

A primeira unidade geradora (turbina) de Itaipu entrou em funcionamento em 1984. Com o início das operações, a fórmula de atualização dos valores para o pagamento de rendimentos, *royalties* e remuneração por cessão de energia foi objeto da Nota Reversal nº 03 de 1986, que, na prática, multiplicou progressivamente até 4 (fator de multiplicação) os valores originalmente estabelecidos no Tratado. Esse fator de multiplicação foi objeto de nova atualização (elevado para 5,1) em 2005, apenas para a remuneração por cessão de energia. A Nota Reversal nº 03 estabeleceu também um fator de ajuste para a correção anual dos rendimentos, *royalties* e remuneração pela cessão de energia, que passaram a ser atualizados pela média ponderada de dois índices da inflação norte-ameri-

cana, tendo em vista que o orçamento de Itaipu é feito em dólares.

O Item vi do Anexo c assinala que as disposições específicas daquele anexo serão revistas depois de transcorridos 50 anos da entrada em vigor do Tratado, tendo em conta o grau de amortização da dívida contraída por Itaipu. O Anexo c, portanto, deverá ser revisto em 2023.

O orçamento de Itaipu e o valor da tarifa

O orçamento de Itaipu para 2009 prevê receitas e despesas da ordem de us\$ 3,3 bilhões.

O valor da tarifa resulta da divisão do orçamento de Itaipu (us\$ 3,3 bilhões) pela potência disponível contratada. A tarifa resultante em 2009 é de us\$ 45,66 por MW/h. Esta é a tarifa que a Eletrobras paga a Itaipu pelos 50% de energia a que o Brasil tem direito. No caso da energia cedida (não-utilizada pelo Paraguai), a Eletrobras paga a Itaipu a tarifa de us\$ 45,66 por MW/h acrescida de us\$ 3,17 por MW/h que são transferidos ao Paraguai a título de remuneração pela cessão de energia. O Paraguai consome hoje apenas 10% da energia que lhe cabe em Itaipu, sendo o restante adquirido pela Eletrobras (cessão de energia).

Medidas recentes favoráveis ao Paraguai

Desde a ascensão do presidente Lula em 2003, acordou-se uma série de medidas que possibilitaram aumentar a receita que o Paraguai recebe de Itaipu.

Em 2005, alterou-se o fator de multiplicação exclusivamente para o pagamento por cessão de energia ao Paraguai. Isso representou um aumento de us\$ 21 milhões no valor recebido anualmente pelo Paraguai a título de remuneração pela cessão de energia ao Brasil.

Em 2007 acordou-se a eliminação contábil do fator de ajuste (inflação norte-americana) na correção do saldo da dívida de Itaipu. O

benefício líquido dessa medida foi uma redução anual de cerca de us\$ 3 milhões no custo da energia comprada pelo Paraguai. Significou, também, uma importante redução no saldo da dívida de Itaipu.

O governo brasileiro aceitou igualmente que a chamada “energia excedente” de Itaipu fosse destinada prioritariamente ao lado paraguaio. A energia excedente resulta da potência adicional das turbinas em função de variação na queda d’água. A energia excedente é tarifada a us\$ 4 por MW/h. Atualmente, o Paraguai consome cerca de 1 300 MW/h, e sua contratação é de 680 MW. O restante é coberto com energia excedente, o que resulta num ganho anual de us\$ 180 milhões para o Paraguai, em termos de redução do custo de contratação de energia. Por isso, a tarifa média de energia de Itaipu paga pelo Paraguai é significativamente menor que a tarifa média paga pelo Brasil.

Uma mesa de diálogo sobre Itaipu

O presidente Lugo encontrou-se com o presidente Lula em Brasília, em setembro de 2008. Os dois presidentes acordaram estabelecer um mecanismo de diálogo para examinar as principais reivindicações do Paraguai relativas a Itaipu, centradas em seis temas principais: “livre disponibilidade” da energia paraguaia; “preço justo” pela energia cedida ao Brasil; dívida de Itaipu; administração paritária (cogestão); transparência e controle de gastos administrativos; execução de obras complementares.

Realizaram-se reuniões técnicas entre setembro e dezembro de 2008. Em função de grandes diferenças de posição, não foi possível encontrar solução de consenso sobre as principais reivindicações paraguaias.

Em dezembro, os presidentes decidiram dar continuidade ao diálogo em nível ministerial (Relações Exteriores, Minas e Energia e Fazenda).

Em janeiro de 2009, realizou-se em Brasília reunião ministerial bilateral, na qual o lado bra-

sileiro apresentou propostas que contemplavam: i) a possibilidade de dobrar o pagamento pela remuneração da energia cedida pelo Paraguai, de us\$ 120 milhões para us\$ 240 milhões; ii) a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional, para apoiar projetos de parceria econômica e de integração produtiva com o Paraguai, que poderia contar com aportes anuais de até us\$ 100 milhões; e iii) financiamentos de até us\$ 1,5 bilhão, em termos preferenciais, para projetos de infraestrutura de interesse do governo paraguaio.

O governo paraguaio julgou insuficiente a proposta brasileira sobre aumento da remuneração por cessão de energia.

As discussões tiveram continuidade na visita do presidente Lugo a Brasília no dia 7 de maio e na visita do presidente Lula a Assunção em 25 de julho de 2009.

As principais reivindicações paraguaias

a) Livre disponibilidade

As autoridades paraguaias consideram que, nas circunstâncias atuais de escassez sistêmica de energia nos países vizinhos, a impossibilidade de dispor livremente da energia que lhe cabe tornou-se uma limitação injusta, que impede o Paraguai de vender energia para terceiros países, supostamente a melhor preço.

O lado paraguaio estima que, com a venda para terceiros mercados, poderia obter receita anual de us\$ 1,5 bilhão.

Trata-se de uma sobre-estimação de expectativas, pois não existe mercado permanente e assegurado nem linhas de transmissão para que essa energia possa ser consumida de imediato em países vizinhos. Por outro lado, a segurança de mercado prevista no Tratado é o que assegura o cumprimento por Itaipu de suas obrigações financeiras.

Alternativamente, o governo paraguaio indicou interesse em que se permitisse à ANDE atuar como comercializadora de parte da energia de Itaipu no mercado brasileiro.

b) “Preço justo”

O lado paraguaio pretendia inicialmente que a remuneração que recebe por cessão de energia, *royalties* e encargos de administração fosse indexada à variação do preço do petróleo.

Embora seja difícil precisar o que seria um “preço justo” pela energia cedida, o governo brasileiro indicou ser possível examinar fórmulas que permitissem aumentar a receita que o Paraguai auferia pela cessão de energia, tendo presentes, no entanto, as limitações que decorrem do impacto sobre a tarifa de Itaipu e o custo final da energia para o consumidor brasileiro.

c) Dívida

Nas discussões iniciais, o lado paraguaio questionou a legitimidade dos contratos existentes e reivindicou a eliminação contábil do saldo atual (us\$ 19,5 bilhões), que – na visão paraguaia – deveria ser assumido em 95% pelo Tesouro brasileiro e em 5% pelo Tesouro paraguaio, e convertido (por mágica contábil simultânea) em aporte adicional paritário de capital pelos dois governos.

O Brasil indicou não aceitar a discussão de propostas que importassem em rejeição da dívida de Itaipu com o Tesouro Nacional e com a Eletrobras.

Os principais questionamentos paraguaios com relação à dívida de Itaipu dizem respeito a quatro aspectos:

- i. taxa de juros. O lado paraguaio sustenta que os juros de 7,5% contratados na consolidação da dívida em 1997 correspondiam à *prime rate* da época, os quais seriam hoje excessivamente elevados em comparação com as taxas de juro atualmente praticadas no mercado financeiro. Postula, portanto, uma redução das taxas de juro;
- ii. planos econômicos. O lado paraguaio sustenta que os sucessivos planos econômicos no Brasil, inclusive o Plano Real, teriam impactado fortemente o comportamento da dívida de Itaipu no período anterior a

1997, em que a dívida ainda era denominada em moeda nacional brasileira. Postula, em consequência, uma revisão dos valores da dívida;

- iii. renegociações da dívida externa brasileira. O lado paraguaio sustentou, nas reuniões técnicas, que no Plano Brady e outras renegociações as reduções obtidas no montante da dívida externa brasileira não teriam sido inteiramente repassadas na contabilização da dívida de Itaipu, que desde a origem sempre foi parte da dívida externa brasileira;
- iv. passivo contingente ou “dívida espúria”. O lado paraguaio questiona os pagamentos já realizados para quitação do chamado “passivo contingente” acumulado nos primeiros anos de funcionamento da usina, época em que a tarifa de Itaipu precisou ser reduzida, por decisão consensual das Partes, para atender a uma situação de altos custos e inadimplência nos setores elétricos do Brasil e do Paraguai.

d) Gestão de Itaipu

A gestão de Itaipu obedece às normas estabelecidas no Anexo A do Tratado, em que se contém o estatuto da empresa. O estatuto vigente de Itaipu é a versão de 1986, que estabelece a chamada “gestão compartilhada”, pela qual, além dos dois diretores-gerais (um paraguaio e outro, brasileiro), existem cinco diretores-executivos (técnico, financeiro, jurídico, administrativo e de coordenação). A cada “diretor-executivo”, brasileiro ou paraguaio, corresponde um “diretor” da outra nacionalidade. O “diretor” exerce as funções que lhe sejam delegadas pelo “diretor-executivo”. Por Notas Reversais de 1986, estabeleceu-se que os cargos de diretor-executivo das áreas técnica e financeira são ocupados por nacionais brasileiros. Por sua vez, os cargos de diretor-executivo das áreas administrativa, jurídica e de coordenação são exercidos por nacionais paraguaios.

O Paraguai reivindica assumir os cargos de diretor-executivo nas áreas técnica e finance-

ra, ou que se coloque em vigência a versão negociada em 1995 para o Anexo A (Estatuto de Itaipu) do Tratado. A versão de 1995 prevê a cogestão (ou gestão paritária) na administração de Itaipu, com diretores de área (um brasileiro e um paraguaio) que exerceriam funções com nível idêntico de responsabilidade. Essa versão do Anexo A foi aprovada pelo Congresso paraguaio. No Brasil, foi retirada de apreciação pelo Congresso em 2002 e por isso não entrou em vigor.

Existem razões que justificam a necessidade de controle por parte dos diretores-executivos brasileiros de determinadas decisões nas áreas técnica e financeira relacionadas com a segurança do suprimento de energia ao mercado brasileiro e com as transferências de caixa entre Itaipu, Eletrobras e Tesouro Nacional.

Na prática, contudo, as decisões das diretorias de Itaipu são tomadas de forma consensual e, por isso, o lado brasileiro indicou sua disposição de assegurar a consolidação dessa prática mediante resolução do Conselho de Administração da empresa.

e) Controle e transparência

A utilização dos recursos orçamentários de Itaipu é questão de alta sensibilidade e visibilidade política no Paraguai. A oposição ao Partido Colorado sempre denunciou o uso político das verbas de Itaipu. Hoje no poder, advoga a necessidade de submeter a execução orçamentária de Itaipu ao escrutínio da Contraloría General de la República (equivalente ao Tribunal de Contas da União no Brasil). O Paraguai pretende também que o TCU e a Contraloría realizem conjuntamente uma auditoria da dívida de Itaipu.

No Brasil, houve, em 1995, representação junto ao TCU com vista a estabelecer jurisdição daquele tribunal no controle das contas de Itaipu. Na época, o TCU declarou-se impedido de exercer ação jurisdicional sobre Itaipu. O artigo 71, item v, da Constituição Federal estabelece que “ao TCU compete [...] fiscalizar as contas

nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo”. O TCU reconheceu que o Tratado de Itaipu não prevê essa possibilidade de controle externo. Entendeu também que Itaipu não tem “contas nacionais”, mas, sim, uma contabilidade conjunta binacional. No acórdão de 1995, o TCU decidiu realizar auditoria na Eletrobras para verificar os controles exercidos sobre a administração de Itaipu.

O Anexo A (estatuto da empresa) do Tratado de Itaipu estabelece que o relatório anual, o balanço geral e a demonstração de contas devem ser examinados pelo Conselho de Administração (artigo 9º) e submetidos à decisão da Eletrobras e da ANDE (artigo 24). O Regimento Interno de Itaipu estabelece, no artigo 86, a realização de auditoria interna dos registros contábeis e de auditoria externa por auditores independentes contratados.

No Brasil não existe um déficit de auditoria nas despesas de Itaipu. Isso porque os estados, municípios e fundos federais que recebem *royalties* de Itaipu são auditados regularmente pelos tribunais de contas em suas respectivas esferas. São também auditados regularmente pelo TCU, pelo Tesouro Nacional e pela Eletrobras, que recebem a maior parte dos pagamentos feitos por Itaipu.

No diálogo com as autoridades paraguaias, o lado brasileiro comunicou que não se opõe a que as contas de Itaipu relativas à dívida e às despesas de pessoal e administração no lado paraguaio, assim como a utilização pelo Paraguai dos recursos recebidos a título de *royalties* e cessão de energia, sejam auditadas pela Contraloría General de la República (CGR). Contudo, não é possível que as contas e a dívida de Itaipu sejam auditadas conjuntamente pela CGR e pelo TCU.

Os diretores-gerais de Itaipu acordaram, no entanto, importantes medidas administrativas para assegurar o aperfeiçoamento e transparência da gestão de Itaipu.

e) Obras complementares

O Anexo B do Tratado de Itaipu inclui, entre os componentes do projeto, a construção de “duas subestações seccionadoras, a serem localizadas uma em cada margem, a cerca de 600 metros a jusante da casa de força” (item 10). Prevê também a execução das “obras que forem necessárias para atender aos requisitos de tráfego de navegação fluvial, tais como: terminais e conexões terrestres, eclusas, canais, elevadores, e seus similares” (item 11).

O lado brasileiro concordou com o seccionamento de linhas na subestação da margem paraguaia. No tocante às obras de navegação, propôs a criação de um grupo de trabalho bilateral para examinar, em conjunto, a questão da viabilidade técnica e econômica do transporte fluvial e preparação da licitação das obras que venham a ser necessárias.

A construção de uma nova etapa

O comunicado conjunto da visita do presidente Lula da Silva a Assunção no dia 25 de julho representa um marco ilustrativo da disposição de ambos os lados de encontrar soluções realistas e pragmáticas para responder às principais reivindicações do Paraguai.

Os dois presidentes ressaltaram a importância de Itaipu como instrumento emblemático da integração entre os dois países e destacaram os benefícios que essa parceria assegura para o desenvolvimento.

Acordou-se submeter à aprovação dos Congressos dos dois países uma elevação (de 5,1 para 15,3) do fator de multiplicação aplicado aos valores pagos ao Paraguai por cessão de energia. Com isso, os pagamentos anuais feitos ao Paraguai a título de cessão de energia passariam de us\$ 120 milhões para us\$ 360 milhões. Essa elevação do fator de multiplicação deverá ser feita, como nos casos anteriores, por Notas Reversais. No entanto, ao contrário do que ocorreu em 1986 e em 2005, as Notas Reversais deverão ser, desta vez, por decisão explícita

dos presidentes, submetidas ao referendo dos respectivos Congressos nacionais. Isso porque nas revisões anteriores se tratava de uma atualização de valores prevista nos termos do artigo xv do próprio Tratado. No caso atual trata-se efetivamente do estabelecimento de um novo patamar de pagamentos. Além disso, ao contrário do que ocorreu em 2005, desta vez a decisão já antecipada pelo presidente Lula da Silva é que o custo adicional da cessão de energia não seja absorvido na tarifa de Itaipu, mas, sim, com recursos orçamentários. Por se tratar de decisão gravosa para o orçamento público, nos termos da Constituição Federal é necessária a aprovação pelo Congresso.

Os dois governos comprometeram-se também a examinar a possibilidade de que a ANDE possa gradualmente comercializar energia de Itaipu no mercado brasileiro. Estão sendo examinadas fórmulas para que se possa alcançar esse objetivo. Sua operacionalização dependerá, no entanto, de aprovação pelo Congresso nacional de mudanças na legislação interna brasileira.

Os dois presidentes acordaram também considerar uma proposta a seus respectivos Congressos nacionais para que, a partir de 2023, os dois países possam comercializar energia de Itaipu em terceiros mercados, em proveito de uma efetiva integração energética regional.

Em outro importante ponto do comunicado os presidentes acordaram a construção por Itaipu de uma linha de transmissão adequada às necessidades atuais e futuras de consumo do Paraguai. A linha permitirá que o Paraguai efetivamente utilize em proveito de seu próprio desenvolvimento econômico uma parcela maior da energia de Itaipu a que tem direito.

Outras disposições do comunicado dizem respeito, conforme assinalado no início deste texto, a obras de infraestrutura de interesse dos dois países, comércio e investimentos, regularização migratória, desenvolvimento fronteiriço, cooperação técnica e cooperação no combate ao narcotráfico, todas questões que ultrapassam o objetivo específico deste artigo, mas que igual-

mente se inserem na determinação política dos dois governos de elevar a um novo patamar as relações bilaterais.

Em suma, o Brasil compreendeu a necessidade de acomodar as reivindicações paraguaias dentro de um quadro de pragmatismo e solidariedade. Ao fazê-lo, respondeu à necessidade de preservar e ampliar o importante patrimônio das relações bilaterais, no marco de um tempo político no Paraguai que impõe decisões urgentes, capazes de contribuir para a superação dos graves problemas sociais e de desenvolvimento.

Diferentemente do que a retórica simplificada costuma apregoar, não é necessário que um lado perca para que o outro possa ganhar. No jogo de soma positiva que estamos praticando, ambos sairão ganhadores. Para o Paraguai, significará dar dimensão concreta às expectativas de sua população, ampliando os

meios à disposição do governo para promover o desenvolvimento econômico e social. Para o Brasil, representará importante passo na materialização do compromisso com a estabilidade e justiça em nossa região, que é também fundamental para o nosso próprio bem-estar e desenvolvimento.

Em artigo conjunto publicado na imprensa brasileira e paraguaia os presidentes Lula da Silva e Lugo celebraram os entendimentos alcançados e reafirmaram a importância fundamental de Itaipu como fator de integração entre os dois países.

O título do comunicado conjunto adotado em Assunção – “Construindo uma nova etapa na relação bilateral” – traduz a intenção de atualizar de maneira realista e pragmática a parceria entre o Brasil e o Paraguai com base nos valores de solidariedade, sem preconceitos e paternalismos. ○

O Brasil e o Governo no Pós-Crise

.....
CARLOS MUSSI E JOSÉ ROBERTO AFONSO

Qual o impacto da crise sobre o Brasil? Como o País sairá dela? Como será o mundo pós-crise e como nele vamos competir? Ou, em resumo: dadas as respostas do governo brasileiro à crise, o Brasil sairá dela apto para crescer em um novo ambiente internacional?

É muita pretensão, confessadamente, achar que se terá resposta precisa, diante de um fenômeno de tamanhas dimensões e que mal começa a terminar – aliás, o economista Nouriel Roubini, por exemplo, acha que a recuperação não está consolidada e vê riscos de nova recessão. Se falar sobre futuro já é um exercício sobre incertezas (para não dizer especulação), fazê-lo, depois de uma das mais graves crises financeiras da história, é um grande risco (para não dizer uma temeridade). Por isso, é melhor considerar este texto um conjunto de reflexões ainda em aberto.

Poucos meses depois de irromper a crise financeira internacional, a agenda nacional de debates mudou rapidamente. É interessante notar que a discussão sobre as causas da crise e sobre as medidas anticíclicas cedeu rapidamente lugar à discussão sobre as saídas da crise.

.....
CARLOS MUSSI E JOSÉ ROBERTO AFONSO são economistas, respectivamente, da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a serviço do Senado Federal. As opiniões aqui expressas são exclusivas dos autores e não refletem as das instituições a que estão vinculados. Elaborado com base em informações disponíveis até 20.8.2009.

A questão deixou de ser se e quando o Brasil voltará a crescer, mas, sim, a que ritmo retomará o crescimento, se mais ou menos intenso, em especial em comparação com as economias mais ricas. Do cenário sombrio passou-se rapidamente para o mais otimista, ao menos quando se consideram as expectativas do mercado financeiro, alentadas pela entrada crescente de recursos externos e por forte expansão da bolsa de valores nacional. Em face dessa brusca mudança de humores, torna-se ainda mais importante recuperar uma perspectiva de médio prazo sobre os rumos da economia brasileira.

A crise e o nó maior: falta uma estratégia de desenvolvimento

A estabilidade de preços, arduamente alcançada com o Plano Real, a tímida retomada do crescimento econômico nos últimos anos e, principalmente, a melhoria nos indicadores sociais e de distribuição de renda indicavam uma nova trajetória de desenvolvimento para o Brasil. A crise nos colocou o desafio óbvio de enfrentá-la e, maior ainda, de retomar a trajetória anterior em condições internacionais bem diferentes das que prevaleciam antes: menor disponibilidade de capitais; maior participação das economias emergentes, em particular a China, na definição dos fluxos de comércio; fragilidade financeira das economias desenvolvidas e crescente pressão para uma internacionalização política dos temas econômicos e sociais

mundiais, como aquecimento global, direitos humanos e segurança.

Se acelerar e sustentar um crescimento econômico num ritmo compatível com uma economia emergente já era um desafio para o País antes da crise global, ele só aumentou depois da crise. Na última década e meia, o Brasil finalmente se saiu – e muito bem – da tarefa de estabilizar e manter preços sob controle, mas não teve o mesmo sucesso quando o quesito foi o crescimento. Há que se considerar que, na segunda metade da década passada e início desta, o País atravessou condições externas muito adversas. Quando estas se dissiparam e teve início o melhor período da economia mundial no pós-guerra, o País cresceu a taxas inferiores às logradas pela média dos emergentes e mesmo pelo conjunto dos demais países da América Latina. Justamente quando a economia brasileira alcançava a sua melhor fase de expansão, no terceiro trimestre de 2008, o movimento foi súbita e drasticamente abortado pelos efeitos sobre o crédito da quebra do Lehman Brothers.

O desafio maior de sair da crise e retomar o crescimento, que tivemos dificuldade de superar inteiramente nas últimas várias décadas, exigirá, ainda mais do que antes, equacionar e conciliar políticas econômicas e sociais. Já não é mais possível (muito menos desejável) repetir o paradoxo do “milagre brasileiro”, na virada dos anos de 1960 para os anos de 1970, quando éramos um dos países com as maiores taxas médias de crescimento no mundo, porém, ao mesmo tempo, tínhamos os indicadores sociais, inclusive de pobreza, entre os piores do mundo, e não éramos capazes de melhorá-los significativamente.

Desde a década passada, o Brasil adotou políticas públicas ativas e inegavelmente conseguiu melhorar, em muito, os seus indicadores sociais (até mesmo a desigualdade), mas décadas foram perdidas no quesito do crescimento econômico. Este, mesmo quando retomado, ficou aquém das economias emergentes. Como conciliar as duas políticas, ou, melhor, os dois resultados?

Essa dicotomia entre política econômica e social não tem sido objeto de um debate nacional amplo e explícito. Ela acaba ficando implícita nas questões que marcam a política fiscal. A melhoria da proteção social significou elevação dos gastos públicos. Para estabilizar a dívida pública, os superávits primários tiveram que ser ampliados (a meta subiu a partir de 2003). Esses fatos exigiram um aumento da carga tributária sem precedentes históricos e sem paralelo em outros países. Pior que quantidade (carga), a qualidade da tributação (centrada em tributos indiretos) inegavelmente prejudica exportações, investimentos produtivos e o próprio crescimento. Como ter um sistema tributário que não distorça a alocação de recursos na economia, mas gere receita num volume expressivo e suficiente para custear um nível elevado de despesa pública, inclusive para a área social?

Para enfrentar esses desafios estruturais, é inegável que será necessária uma nova estratégia, não apenas econômica, mas política. A crise só ampliou a necessidade e a premência de debater e acordar um projeto de desenvolvimento para o Brasil. Infelizmente, pouco mudou na gestão governamental em relação a esse propósito. Ainda faltam diagnósticos realistas, planos formulados e efetiva coordenação para propor e realizar essa transformação estrutural.

Para não dizer que nada foi feito, cabe destacar uma mudança de postura na inserção internacional do País, que passou a ser mais agressiva e explorar a inegável popularidade, agora internacional, do atual presidente da República. A nova projeção internacional do País incentivou o governo brasileiro a buscar oportunidades e consolidar posições nos fóruns mundiais, com a expectativa de se tornar também ator importante no período pós-crise. No entanto, e talvez não seja claro para muitos, a eventual maior contribuição brasileira nessa nova “ordem” está altamente vinculada ao nosso desempenho interno.

Estamos passando pela crise com razoável “espaço” para estimular a economia e assim

mitigar os danos imediatos da crise. Porém, essa mitigação não significa que estejamos efetivamente realizando uma ampla política anticíclica e muito menos que tenhamos adotado ações estruturais para consolidar nossa competitividade e capacidade de crescer e dar melhores condições de vida para a nossa população (como bem mostraram, em estudo recente sobre a América Latina e a atual crise, José Fanelli e Juan Pablo Jimenez).

Nessa perspectiva, é preciso discutir como o Estado brasileiro e suas finanças estão absorvendo o impacto da crise e como ele poderá se posicionar no futuro pós-crise. Afinal, se há um agente perpétuo com influência entre gerações é o Estado. As opções possíveis e as decisões tomadas darão um rumo à ação do Estado brasileiro, com consequentes desdobramentos sobre a trajetória de crescimento e desenvolvimento do país.

A crise e a resposta do governo brasileiro

Como já identificado em várias análises sobre a atual crise, o seu surgimento não se deveu a políticas domésticas brasileiras. A crise tem sua origem na expansão desordenada do crédito internacional nos últimos anos, conjugada com uma falsa segurança sobre a qualidade de várias das operações que ensejaram aquela expansão. Ao se constatarem a incapacidade de pagamento de vários empréstimos e a falta de garantias para seu cumprimento, iniciou-se, movido pela incerteza, o processo de restrição do crédito em geral.

Para o Brasil, o canal inicial de transmissão da crise foi financeiro, com a diminuição do valor e a elevação dos custos das nossas operações de financiamento ao comércio exterior. Em seguida, a maior incerteza e a menor liquidez fizeram com que a crise penetrasse por outros canais financeiros, levando à venda de ações e de outros títulos brasileiros por parte dos investidores estrangeiros. Houve também, por esse mesmo canal, o incremento nas remessas de lucros e dividendos

por parte das empresas multinacionais operando no país. Os bancos brasileiros não eram tão dependentes de crédito externo, como já foram no passado e agora o são os do Leste Europeu, os coreanos e os russos, mas frente à magnitude da crise internacional, os maiores bancos privados brasileiros adotaram um comportamento de mais cautela, restringiram as suas operações com bancos menores e com os setores mais vulneráveis à crise, especialmente aqueles que estavam em acelerado crescimento, como os de bens de consumo duráveis.

Política monetária e de crédito

O governo reagiu prontamente a esses impactos. Inicialmente, o Banco Central disponibilizou linhas de crédito para o exportador e até para empresas devedoras no exterior. Adotou também a posição de não segurar a taxa de câmbio, fazendo intervenções limitadas, como se estivesse não “subsidiando” a saída de capitais. Nas operações internas, o Banco Central reduziu o compulsório, facilitou a compra de carteiras e buscou recuperar a confiança nas operações entre os bancos.

Na mesma direção, para fazer frente à restrição de crédito, foram acionados os bancos federais, BNDES, Banco do Brasil, Caixa, e bancos regionais e, em alguns estados, como São Paulo, foram usadas agências de fomento. Houve uma diretriz clara dos governantes para que esses bancos mantivessem suas linhas de crédito e aplicassem as menores taxas possíveis em suas operações de empréstimo. Ademais, para viabilizar essa diretriz, o Tesouro Nacional aportou recursos para seus bancos e até mudou a direção de um deles. Ao longo do último ano, vários setores conseguiram linhas especiais dessas instituições financeiras, ampliando os mecanismos de acesso e garantias para as suas operações financeiras. O resultado desse movimento, até junho de 2009, foi um significativo diferencial entre as taxas de crescimento dos créditos dos bancos públicos em relação às dos bancos pri-

vados. Entre agosto do ano passado e junho de 2009, o crescimento das operações de crédito dos bancos públicos foi de quase 30%, ao passo que, nos bancos privados, não passou de 7,5%.

A expansão do tamanho dos bancos públicos, porém, requer atenção e precaução. Primeiro, as maiores operações de crédito realizadas depois da crise beneficiaram empresas estatais – ou, mais especificamente, o grupo Petrobras, inicialmente para capital de giro (para o que a empresa não recorreu ao setor privado, mesmo sendo a maior empresa do País) e, mais recentemente, para financiar a expansão de seus projetos de investimento. Para tanto, as autoridades monetárias flexibilizaram as atuais regras de prudência bancária e permitiram forte exposição a um só cliente, sob a alegação de interesses de Estado – referimo-nos, em particular, à exposição do BNDES à Petrobras. Segundo, muito da expansão do crédito público envolveu operações estruturadas – as mais notórias, para sanear as finanças de grandes empresas nacionais que muito perderam com as apostas no mercado de derivativos cambiais. Se não fossem essas operações estruturadas, é provável que tais empresas até falissem. É preciso cuidado, porém, para não confundir essas operações de salvamento com aportes para investimentos produtivos. Mais importante, ainda, é saber até que ponto os bancos privados não aproveitaram a oportunidade para reduzir ou zerar a exposição a empresas ou setores com grandes dificuldades e nos quais tinha concentrado crédito, e até mesmo capital, antes da crise. De certa forma, não há muita diferença entre o socorro prestado pelos bancos públicos brasileiros, diretamente direcionado às empresas, e aquele prestado pelos Tesouros e/ou pelos Bancos Centrais dos países mais ricos, destinados diretamente a instituições financeiras, para salvá-las.

Política fiscal: keynesianismo distorcido

Do lado da política fiscal, o Estado brasileiro utilizou vários instrumentos que deveriam

compor uma estratégia anticíclica. Acompanhou o esforço dos outros países, porém com uma particularidade. Em sua maioria, as economias ricas europeias e as maiores emergentes, como a China, optaram por privilegiar a expansão das despesas públicas nos investimentos em infraestrutura – seguindo o que seria o receituário keynesiano mais tradicional. Economias ricas e com tradição liberal, caso típico da norte-americana, também utilizaram amplamente medidas para reduzir a tributação como meio de incentivar a economia. Qual foi o caminho escolhido pelo governo brasileiro? Vários podem imaginar que foi a expansão dos investimentos públicos, anunciada como prioridade do governo federal antes mesmo da crise (com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – o PAC). No entanto, efetivamente, o gasto com investimento subiu menos que o anunciado e a despesa que disparou foi com o custeio da máquina pública.

A política fiscal pela via da tributação, reduzindo-a para alguns setores, mostrou-se mais eficaz que pela via do gasto. Com a redução de impostos, os setores de bens de consumo duráveis e material de construção puderam oferecer, quase na forma de liquidações, descontos para a colocação de seus produtos. Em vários casos, a vigência dessas medidas tem sido estendida. Isso tem criado movimentos de antecipação de consumo e, por essa razão, possibilitado a manutenção de níveis de produção superiores aos dos primeiros instantes da crise, embora ainda inferiores aos do período que a antecedeu. A produção de automóveis, por exemplo, atingiu em julho patamar 193% mais elevado que o observado em dezembro do ano passado, o pior mês da crise. No entanto, o resultado dos primeiros sete meses de 2009 ainda é inferior em 12% ao do mesmo período do ano passado.

Pelo lado do gasto, como dissemos acima, ao contrário do recomendado pela teoria e pelas experiências internacionais, a expansão não foi liderada pelos investimentos públicos, especial-

mente em infraestrutura. Parece que os governos do País perderam a capacidade de investir – ou ao menos na esfera federal, uma vez que, em 2008, os governos estaduais e municipais executaram diretamente três quartos dos investimentos fixos do setor público consolidado. Já o gasto de custeio do governo federal, que já vinha crescendo antes da crise, continua a crescer agora, apesar de uma certa desaceleração. O gasto da União com pessoal, em específico, manteve uma expansão real superior a 20% nos últimos doze meses até junho de 2009, enquanto os chamados “outros gastos em custeio e capital” cresceram 7%. Para o aumento do gasto de custeio em seu conjunto, contribuíram, ainda, o aumento do salário-mínimo, do número de prestações do seguro-desemprego e dos valores básicos do Bolsa Família.

O investimento privado não respondeu totalmente aos incentivos que a ação estatal ofereceu. O orçamento do BNDES foi ampliado e reforçado com um impressionante aporte direto do Tesouro Nacional – um crédito de R\$ 100 bilhões, custeado por emissão de títulos (coincidentalmente, o aporte direto foi decidido quando o Tesouro recebia R\$ 183 bilhões do Banco Central pelo lucro obtido por este, no segundo semestre de 2008, com a desvalorização cambial). Uma parcela significativa desses recursos do BNDES foi aplicada na reestruturação das empresas privadas e na Petrobras – com o objetivo contratual de financiar seus projetos de investimento, mas, na prática, para cobrir possíveis insuficiências de caixa.

No campo tributário, pouco se avançou além das desonerações temporárias. Nem mesmo se aproveitou a crise para finalmente implantar a desoneração definitiva de bens de capital em relação ao IPI, ao COFINS/PIS e ao ICMS estadual. Essas medidas não precisariam de emenda constitucional (no caso dos tributos federais, poderiam ser adotadas por lei ordinária). Com o investimento fixo despencando no País, muito do consumo nacional foi atendido por um brutal movimento de queima de estoque.

A resposta estatal certamente contribuiu para evitar uma deterioração maior da renda, ao estimular vendas extraordinárias em certos setores, ao manter a renda tanto de grupos mais vulneráveis quanto de grupos de assalariados de maior renda, a exemplo do servidor público, e ao evitar a quebra de algumas importantes empresas nacionais.

No entanto, se o Brasil conseguiu sustentar e retomar o consumo, privado e público, o mesmo não se pode dizer da recuperação do investimento. Sem maior e melhor estímulo governamental para tal fim, o empresário não recuperou plenamente a confiança no futuro da economia, ao passo que o investimento estatal, que deveria liderar o início de novos projetos, obras e construções, permaneceu travado.

Em busca de uma nova trajetória de crescimento

Depois de quase um ano de enfrentamento da crise internacional, fica a questão: é possível identificar alguma mudança que favoreça a rota futura do desenvolvimento brasileiro?

O Brasil enfrentou a crise sem nenhuma reforma institucional. Destoamos do nosso passado e de outros países.

A década passada foi pródiga em crises, desde a superinflação até as sucessivas crises externas, e também em mudanças estruturais, desde a abertura da economia e a desestatização até a adoção do regime de câmbio flutuante, de metas de inflação e da lei de responsabilidade fiscal, fora a descentralização da educação e da saúde. O governo brasileiro, incluindo o atual, em 2003, valeu-se de cada onda de crise para aprovar no Congresso várias reformas institucionais, resultando em várias emendas constitucionais. Nos últimos anos, a bonança externa e o crescimento um pouco maior não estimularam a adoção de qualquer reforma digna de ser chamada de estrutural – ou seria o caso de dar esse nome à consolidação dos diferentes programas de transferência de renda no Bol-

sa Família? Nem com o estouro de uma crise global, das mais graves a que o capitalismo já assistiu, mudou-se tal tendência ao conservadorismo da inércia.

Não se vê aqui nada parecido com a estratégia do governo Obama, por exemplo, que eleva o gasto público norte-americano, mas, ao mesmo tempo, propõe reformas estruturais na educação, na inovação, no meio ambiente e na saúde – este último caso, uma questão política tão delicada quanto seria reformar a previdência brasileira. A China, por outro lado, implantou um programa ambicioso de investimentos em infraestrutura, cuja envergadura empalidece o PAC brasileiro.

Voltando à política macroeconômica, vale comentar a evolução de duas variáveis-chave, que concentram as críticas à resposta do governo à crise: a taxa de juros e a taxa de câmbio. A crise já tinha um trimestre quando o Banco Central iniciou o processo de redução da taxa de juros. E tinha seis meses quando o processo se tornou mais agressivo. Em julho, a taxa SELIC chegou a seu menor valor nominal desde o Plano Real, de 8,25% ao ano. Permanecemos, porém, entre os países com as maiores taxas de juros reais do mundo, pois os demais países realizaram políticas de redução de juros muito mais agressivas. Manteve-se, de certa forma, a semente para as operações de arbitragem entre a taxa de juros brasileira e as dos demais países. Ao mesmo tempo, ainda que no menor nível real em termos históricos, a dívida pública brasileira teve o seu custo reduzido abaixo da redução observada em outros países, o que diminui o nosso espaço fiscal para atender aos gastos anticrise. Na taxa de câmbio, o Banco Central caracterizou-se por presença cautelosa tanto na subida da taxa, nos primeiros meses da crise, quanto na valorização recente do real. Um ano após a quebra do Lehman Brothers, a taxa de câmbio está praticamente no mesmo valor em que estava na época (R\$ 1,86), depois de haver atingido R\$ 2,50, no início de dezembro de 2008. Essa volatilidade mostra que ainda

subsiste certa vulnerabilidade em nossas contas externas, apesar da manutenção, em valores quase constantes, de nossas reservas internacionais ao longo de todo este ano.

O que mudou na economia brasileira desde o início da crise? Evidente que houve uma ampliação da presença das políticas públicas, tanto por ações diretas do Banco Central e do Tesouro quanto por meio dos bancos públicos, que constituem o principal instrumento do Estado para o financiamento de reestruturações e novos investimentos. Por outro lado, o setor privado tem demonstrado muita cautela. De início, buscou ajustar-se e reavaliar a sua capacidade produtiva. O ritmo e o perfil setorial da retomada dos investimentos privados, que mal se esboçou, será crucial para a evolução do emprego e dos salários no futuro. E afetará, também, a trajetória futura da receita pública, já que ela é sensível ao perfil da produção doméstica.

O futuro do setor produtivo

O setor-chave para analisar possíveis mudanças na trajetória brasileira é a indústria. Depois de um tombo da produção e do emprego industriais ao primeiro impacto da crise (12% no mês de dezembro de 2008, em termos dessazonalizados), assiste-se a uma recuperação lenta e desigualmente distribuída entre os segmentos do setor (mais intensa em bens de consumo, menos em bens de capital), além da persistência de grandes dificuldades para as exportações industriais. Simultaneamente, a entrada de produtos importados tem-se ampliado. Se o Brasil vier a crescer mais, como se espera, do que o resto do mundo, dada a atual direção da taxa de câmbio, esta tendência deverá continuar, pois seremos alvo de muitos produtores buscando mercados e oferecendo preços competitivos.

O desafio que se desenha é semelhante ao que a indústria brasileira enfrentou tanto na abertura da economia, no final dos anos 1980, como nos anos iniciais do Plano Real. A resposta do setor foi reagrupar-se, racionalizan-

do linhas e buscando ganhos de produtividade, que foram cruciais para atravessar os períodos de valorização da taxa de câmbio. Ocorre que agora, à diferença dos dois episódios citados, a reação se impõe em tempo mais curto – o que se contava em anos agora se conta em meses – e o ajuste tem de ser feito sem o apoio das matrizes, no caso das empresas multinacionais, pois foi em seus países-sede que a crise se instalou de forma mais grave. Assim, a nova trajetória da indústria terá que ser traçada pelas unidades locais e num ambiente de maior disputa por mercados com as filiais em outros países.

Por sua vez, o setor de *commodities*, tanto agrícolas quanto minerais, volta lentamente a despontar como o mais dinâmico na economia brasileira, com o aumento gradual dos volumes de produção e dos preços internacionais. Essa tendência não deverá alterar-se, especialmente se o ritmo de crescimento chinês se mantiver em patamares razoáveis. O setor sairá bem da crise, embora alguns grupos nacionais tenham sido atingidos por operações financeiras desastrosas, com derivativos, e não se projete rentabilidade comparável à obtida nos anos prévios à crise.

Outra característica do cenário pós-crise é o reconhecimento do mercado interno como componente principal para o crescimento da economia brasileira. Esse era um fato óbvio, mas antes as análises e recomendações privilegiavam o setor externo, como indicador da qualidade do crescimento. O mercado interno já vinha demonstrando a sua relevância, pela incorporação de novos consumidores, bem como pelo aumento do poder de compra dos que nele já estavam incorporados, ambos os processos resultando em estímulo ao investimento. Na crise, por vários mecanismos, os consumidores conseguiram resistir a ajustes em seus orçamentos. E, a julgar pelo comportamento das compras, continuam a apostar na recuperação da economia e na manutenção e crescimento de sua renda. Os dados parecem corroborar essa aposta: em que pesem a menor geração de empregos e mesmo o aumento inicial do desemprego, os reajustes

salariais no primeiro semestre de 2009 foram superiores à inflação em 77% das negociações realizadas, um percentual superior aos 72% do mesmo período de 2008.

A possível crise do governo pós-crise

As finanças públicas brasileiras fragilizaram-se com a crise. A queda na receita e o aumento dos gastos implicam uma maior necessidade de endividamento público. A dívida mobiliária emitida aumentou 11,6% entre setembro de 2008 e junho de 2009, ou cerca de R\$ 190 bilhões. Desse incremento, 59% foram absorvidos pela carteira do Banco Central para lastrear as operações compromissadas, que são operações de curtíssimo prazo voltadas a retirar ou injetar liquidez no mercado (estas aumentaram 43% no mesmo período, alcançando, em junho de 2009, uma média diária de R\$ 397 bilhões e um total equivalente a 22% de todos os títulos emitidos). Esse valor indica que os financiadores da dívida pública ainda se mantêm em posição de cautela em relação a operações de maior prazo, dando preferência a uma liquidez maior.

Nos gastos públicos, cresce a rigidez de seus valores e de sua estrutura como consequência do incremento dos gastos correntes (aqui não entraremos no debate sobre a eficiência de programas de investimento como o PAC). O gasto com pessoal aumentou 19% nos primeiros sete meses de 2009 em comparação com igual período de 2008. E a tendência para 2010 é de nova expansão, por força da entrada em vigor de novas etapas dos acordos salariais firmados com categoriais do funcionalismo público. Há quem preveja novos aumentos também em 2011, como reflexo desses acordos. Ademais, o governo manteve grande parte dos concursos programados e não completou a regulamentação da reforma da previdência do setor público, aprovada há cinco anos. O gasto com pessoal terá, assim, uma trajetória crescente, absorvendo parte importante de qualquer recuperação da arrecadação e/ou impondo limitações ou

cortes em outras áreas, como os investimentos ou mesmo os programas sociais. O atual governo tem uma proposta que limita a expansão do gasto com pessoal. Ela, porém, está em lenta tramitação no Congresso Nacional, em busca de estímulos para avançar. Essa evolução do gasto com pessoal lembra a inflexão ocorrida em 1995, quando uma série de decisões, tomadas sob a hipótese de que a inflação corroeria os aumentos nominais de salários, levou a uma mudança significativa no patamar dos gastos com pessoal, exigindo um rigoroso controle dessa despesa nos anos posteriores.

Com relação a outros gastos correntes, pode-se dizer que estão com suas trajetórias predeterminadas. É o caso de despesas com benefícios da previdência, sobre os quais há a aplicação da regra do aumento do salário-mínimo, dos programas de transferência de renda, com seu histórico de indexação, dos programas de saúde e de educação superior etc. Além desse conjunto de pressões, deve-se levar em consideração, ainda, que os gastos programados em investimentos atingirão um pico nos próximos anos, gerando um enorme desafio para a gestão das contas públicas.

Com grande probabilidade, os gestores fiscais nos próximos anos deverão confrontar-se com a responsabilidade de controlar os gastos e recuperar a receita. As experiências de ajuste fiscal no Brasil podem ilustrar as opções futuras. A primeira é apresentar um conjunto de ações ou um pacote visando maior arrecadação e corte de gastos. Por exemplo, no final de 1997, quando da crise asiática, foi lançado o conjunto de 51 medidas fiscais com vista ao controle do gasto. A melhoria do cenário exterior, mesmo tênue, e o pouco interesse político logo levaram quase todas as medidas de controle do gasto ao esquecimento. Foi necessário um quadro de crise externa e interna, ainda mais grave, um ano depois, para que o governo tivesse condições políticas de adotar uma política fiscal voltada à geração dos superávits fiscais necessários para o controle do endividamento público.

A segunda opção é fazer um controle direto na boca do caixa do Tesouro, revivendo os “Mr. No”, se houver apoio irrestrito do ministro da Fazenda e do próprio presidente da República. Os resultados fiscais na virada do Plano Real e no primeiro ano do governo Lula são exemplos dessa opção, mas há um requisito para o sucesso dessa estratégia, qual seja, a ocorrência de uma taxa de inflação suficiente para corroer o valor nominal das dotações orçamentárias. Por último, a opção mais amigável é o rápido crescimento das receitas conjugado com uma posição de austeridade no lado dos gastos. A gestão fiscal recente em vários estados adotou essa opção para melhorar os resultados orçamentários e financeiros.

Há um ponto que distingue o momento atual das situações anteriores, no que toca ao ajuste ou controle fiscal: a rolagem e o custo da dívida pública. A virada fiscal do final dos anos 1990 deu-se num cenário em que estavam em xeque o financiamento do balanço de pagamentos e da dívida pública. Exigiam-se, pois, uma elevação da taxa de juros doméstica, para conter pressões sobre a taxa de câmbio, e um maior superávit fiscal primário, para estabilizar a relação dívida/PIB, uma combinação de políticas vista como necessária para restabelecer a confiança nas contas externas e públicas do País. Hoje, a pressão que havia já não existe mais. O financiamento externo encontra-se respaldado por elevadas reservas em divisas e a dívida pública não está em trajetória explosiva. Mas, como apontamos, ainda há fragilidades nas finanças públicas, especialmente com a queda da receita e a importante presença de operações de curtíssimo prazo nos títulos.

Uma incógnita é se o reconhecimento da necessidade do controle só ocorrerá se e quando atingirmos situações críticas, como é parte da tradição brasileira, ou se acontecerá antes. O fortalecimento institucional de várias áreas governamentais consolidou corpos técnicos competentes para identificar com antecedência ameaças às contas públicas, bem como alertar sobre elas e

propor medidas que mitiguem os seus danos. Porém a decisão final é sempre política. E a aproximação de um ano eleitoral não estimula posições mais ousadas. No curto prazo, há propostas em andamento, mas elas se restringem ao aumento da carga tributária, como a tentativa de ressuscitar a CPMF.

A “volta” do conflito distributivo

Em meados de 2009, a economia voltou a crescer puxada pela demanda doméstica, especificamente o consumo (porque o investimento ainda não se recuperou). Os consumidores brasileiros estão mantendo seus planos de compras utilizando as possibilidades de financiamento e as vantagens de preços oferecidas, o que se aplica tanto a produtos produzidos internamente quanto a importados. O crédito dos bancos públicos mostrou-se decisivo para sustentar esse comportamento do consumidor – inclusive para aquisição de veículos e moradias. O governo, por sua vez, tem mantido uma política fiscal expansionista, com aumento do gasto público, especialmente o gasto corrente, e diminuição do superávit primário. Em tese, impulsionada pelo crédito e pelas promessas de novos programas governamentais, a construção civil para habitação sustenta praticamente sozinha o investimento, já que a produção interna e a importação de bens de capital ainda não se

recuperaram das drásticas perdas sofridas com a crise. As exportações se ressentiram da queda na demanda externa, mas as *commodities* conseguiram ganhar fôlego.

Olhando o futuro imediato e de prazo mais longo, volta a ganhar destaque uma questão que esteve no centro do debate no período da inflação alta e que ficou esmaecida nos últimos quatro anos de bonança externa. Trata-se da disputa entre os vários setores da sociedade por fatias do “bolo” econômico, especialmente sobre o “excedente” gerado. Falamos do conflito distributivo.

Numa economia com crescimento mais restrito e sem uma ampla liquidez internacional para acomodar novas demandas, a disputa sobre a alocação do excedente (consumo ou investimento) e sobre quem vai gerir a alocação do excedente (Estado ou setor privado) tornar-se-á cada vez mais evidente. O retorno a um quadro inflacionário parece pouco provável, o que elimina a possibilidade de o “mercado” alocar perdas entre os setores.

Nesse cenário, serão as denominadas variáveis reais (emprego, produção, produtividade etc.), além dos instrumentos básicos da política econômica (tributação, taxa de câmbio e taxa de juros), que decidirão quais serão os grupos e setores que poderão desfrutar dos ganhos. Será um bom teste para a nossa democracia realizar essa arbitragem. E para o governo pós-crise, administrá-la. ○

PT–PSDB: É Possível uma Grande Coalizão?

.....
RENATO JANINE RIBEIRO

No Brasil pré-1994, muitos cogitaram uma aliança entre o PT e o PSDB para a sucessão de Itamar Franco. Por várias razões, algumas delas conjunturais – como a consolidação, em São Paulo, da candidatura a governador de José Dirceu, oposto à grande aliança, pelo PT – e outras, estruturais – a definição, pelo candidato Fernando Henrique Cardoso, de uma política econômica que se distinguia radicalmente da petista – isso não deu certo. Mas o que movia os defensores da aliança era um raciocínio simples e forte.

Tratava-se, como ainda se trata, dos melhores grandes partidos brasileiros. Naquela época, o PT demorara dez a quinze anos para se constituir como uma alternativa de poder. No ano de 1994, até a implantação do Plano Real, Lula liderava todas as enquetes de opinião para o Palácio do Planalto. Isso só se modificou em julho, quinze ou vinte dias depois da mudança da moeda e do consequente fim da inflação. A oposição de seu partido à corrupção, seu compromisso com as classes pobres, tudo isso augurava uma mudança social que seria significativa. Ora, esses dois pontos também eram essenciais para o PSDB, mais jovem – fora criado em meio à

Constituinte – e que parecia ter nascido de uma cisão da esquerda do PMDB. Em face da direita ditatorial e dos grupos acusados de corrupção, as duas agremiações poderiam construir uma grande aliança do centro para a esquerda.

Não deu certo. Na verdade, a oposição entre os partidos radicalizou-se. O PSDB assumiu algumas bandeiras que Collor quisera, sem êxito ou sabedoria, implantar. Para usarmos um adjetivo de Gramsci, diríamos que Collor não soube ser “orgânico” à burguesia¹, enquanto FHC o soube, ou, melhor ainda, seu governo foi *insider* a ela. Já o PT manteve suas teses anteriores a esse namoro.

Foi muito bom, porém, mesmo para quem desejava essa aliança, que ela não desse certo. Isso porque, caso funcionasse, ela se defrontaria com uma aliança de direita. Na ocasião, o PSDB parecia só poder pleitear a vice-presidência de Lula, muito popular após a queda de Collor.

.....
1. Refiro-me à distinção gramsciana entre intelectual orgânico e tradicional. Evidentemente, entendo aqui intelectual no sentido mais amplo. Mesmo que FHC e parte de sua equipe não pertencessem à alta burguesia, o fato é que agiram a partir dela e de dentro dela. Já Collor, embora pessoalmente mais rico, atuou como um *outsider* que tenta, valendo-se de um vazio do poder (as mudanças no mundo que ele tão bem soube captar quando mal se esboçavam, com o fim do comunismo e a generalização do thatcherismo), ocupar um espaço político e econômico superior àquele que tem condições de gerir. Foi essa uma das razões pelas quais FHC teve êxito ali onde Collor fracassou.

.....
RENATO JANINE RIBEIRO é professor titular de Ética e Filosofia Política na USP, e autor, entre outros, dos livros *Ao Leitor sem Medo – Hobbes Escrevendo Contra seu Tempo* (Editora UFMG) e *A Sociedade Contra o Social – o Alto Custo da Vida Pública no Brasil* (Companhia da Letras, Prêmio Jabuti 2001).

Ora, é óbvio que surgiria um candidato de direita contra uma coalizão na qual a esquerda fosse hegemônica, e que essa candidatura de direita teria chances de ganhar. Com a divisão entre os dois partidos, que foi negativa para quem neles via ou vê o melhor da política brasileira, conseguiu-se assim excluir do prosclênio político a direita. Nas últimas quatro eleições, nenhum candidato de direita disputou a presidência com chances de obtê-la. Esse ponto é relevante. A direita brasileira não tem, hoje, projeto próprio de país. Ela se tornou apêndice, sobretudo do PSDB, que soube ocupar o espaço que poderia ter sido do PFL, hoje DEM. Aliás, as tentativas deste último partido para se modernizar fracassaram, às vezes até por episódios tristes, como a morte de Luis Eduardo Magalhães, que poderia ter sido presidente da República, com o PSDB apoiando-o para o mandato seguinte ao de Fernando Henrique – ou por episódios mais complexos, como o da destruição da candidatura presidencial de Roseana Sarney, em 2002.

Assim, para quem se coloca numa posição entre o centro e a esquerda, temos um balanço positivo e um negativo da não-aliança entre PT e PSDB em 1994. A vantagem foi que esses dois partidos assumiram a liderança política do País. Alternaram-se no poder, que ocuparam em quatro eleições sucessivas. Desde a normalização do País², a presidência da República es-

.....

2. Explico *normalização* pelo seu negativo. A eleição de 1989, que consagrou Collor, não foi normal: primeiro, por se tratar do último pleito solteiro em nossa história, já que o presidente tinha mandato de cinco anos e o Legislativo, de quatro ou oito anos. A não-coincidência eleitoral favoreceu uma candidatura mais voluntarista, de escassa sustentação nos demais atores políticos. Em segundo lugar, porque saíamos da ditadura, os costumes políticos estavam fluidos, o messianismo galvanizava. O *impeachment* foi provavelmente uma das melhores experiências que poderíamos ter, porque ele – justamente por poder ser traumático mas não o ser – introduziu um elemento forte de normalidade em nossa vida política. Depois dele, a transferência absolutamente calma do

teve com um dos dois. A desvantagem foi que cada um deles teve de se aliar a partidos bastante criticados pela opinião pública. Numa frase atribuída a Fernando Henrique, eles têm disputado quem irá *liderar o atraso*. Se enfatizarmos o verbo, diremos que ter lideranças como as desses dois partidos foi bom. Se enfatizarmos o objeto direto, diremos que não foi bom os dois partidos se atarem ao atraso. Dependendo do ponto de vista, entenderemos que lhe deram sobrevida ou que reduziram significativamente sua importância.

O caso interessante é o do prócer baiano Antônio Carlos Magalhães. Num debate durante a campanha de 1994, a economista Maria da Conceição Tavares, que apoiava Lula, apostrofou um interlocutor – proveniente da esquerda – que defendia FHC: “Você acredita que Fernando Henrique vai conseguir mandar em ACM?!” Para ela, e muitos outros, era óbvio que o velho líder da direita teria o poder, enquanto o presidente ocuparia apenas o governo. Algum tempo depois, quando ACM presidia o Senado e seu filho Luís Eduardo, a Câmara, a revista *Isto É* publicou uma capa em que mostrava os dois, junto com o presidente já empossado da República, sob o título “O pai, o filho e o espírito santo”. Ainda no primeiro mandato de FHC, Magalhães deu uma entrevista à *Revista da Folha* em que elogiava o presidente, mas fazia uma reticência séria: *Ele não tinha uma biografia boa, foi cassado e se exilou* – ou seja, o fato de Cardoso ter sido perseguido pelo regime militar soava, aos ouvidos do líder da direita, como demérito. Contudo, mais para o final do segundo mandato de FHC, ACM começaria a reagir às políticas

.....

poder de FHC para Lula completou o que eu chamaria de normalização da vida política brasileira.

O processo não foi apenas nacional. Mesmo em países nos quais se elegeram presidentes à esquerda do nosso e com promessas radicais, sua posse e seu exercício do poder têm sido, pelo menos até agora, respeitados. Refiro-me à Bolívia, ao Equador e mesmo à Venezuela. O recente golpe em Honduras parece ser, por ora, a exceção que confirma a regra.

do governo comentando apenas se eram boas, ou não, “para a Bahia”. Tinha aceitado a posição de líder apenas regional. Abrira mão de projetos nacionais. Curiosamente, na sucessão de 2002, José Serra, candidato do governo à presidência, usaria como elemento *positivo* de sua biografia o fato de ter sido perseguido político – justamente aquilo que ACM, anos antes, depreciara em Cardoso. Poder-se-ia, é claro, discutir em que medida a perda de poder do político baiano se deveria à morte precoce e chocante de seu filho e herdeiro. Contudo, de um ponto de vista mais amplo, outra liderança poderia ter ocupado o lugar de Luís Eduardo. Tal não se deu.

Um balanço dos últimos 16 anos

Parece ser este o momento adequado para propor um balanço desses dezesseis anos de competição entre os dois partidos e perguntar se caberia mudar de estratégia. Coincidência ou não, tivemos dezesseis anos de razoável tranquilidade política, sem nenhuma suspensão de direitos, sem nenhuma crise institucional que pusesse efetivamente em risco os poderes da República. Mais que isso, tivemos dois presidentes sucessivos que se destacam no contingente de nossos chefes de Estado. Mesmo que outros governantes, como Vargas ou Kubitschek, se equiparem a eles, nunca tivemos antes dois presidentes *sucessivos* gozando da reputação internacional de Fernando Henrique e Lula, um como intelectual renomado, outro como homem do povo que efetuou grandes mudanças na *polity* brasileira.

Contudo, a empanar esses quatro mandatos consecutivos, fica a questão das alianças que firmaram. As alianças do PSDB contradizem as razões mesmas que foram alegadas para ele se separar do antigo PMDB. As alianças do PT entram em conflito com o histórico de forte honestidade que o partido construiu ao se erguer das bases da sociedade brasileira. Tendem, os simpatizantes de um e de outro, a lançar a culpa de seus malfeitos sobre os aliados. É claro que

cabe a pergunta se, de fato, os culpados são “os outros”, isto é, os partidos com quem tiveram de se aliar, ou mesmo a realidade política de um país em que, para governar, é preciso um leque amplo e duvidoso de acordos. Tanto o assim chamado “mensalão”, do lado do PT e com raízes no PSDB mineiro, quanto os vínculos do PSDB, e de alguma rara figura petista, com um poderoso banqueiro processado a partir da Operação Satiagraha, suscitam em alguns a pergunta se de fato os dois partidos são melhores, eticamente, que a média. Estou assumindo que sim.

As questões que formulo aqui são várias, mas articuladas entre si. Primeira, terá chegado um momento em que as desvantagens do conflito superam as suas vantagens? Isto é, ainda haverá uma vantagem em termos, capazes de competir pela direção do País, dois partidos comprometidos com o Estado de direito e com os valores mais modernos da política, em vez de estarmos ameaçados pelos defensores do autoritarismo, do paternalismo e da repressão – ou o custo de incluir, embora em posições bem menores no Estado, os partidários dessa velha política (autoritária, repressiva, paternalista) se terá tornado grande demais? O Brasil conseguiu uma calma institucional e foi capaz de superar os legados da ditadura em boa parte porque os veteranos dela acabaram sendo cooptados em posições secundárias. Muitos deles até cooperaram com os dois partidos principais; basta olhar a relação dos ministros e dos líderes no Congresso. Um velho e sábio adágio recomenda que é melhor ter o inimigo (ou a ameaça) perto de você, sob seu controle, do que longe e fora de suas vistas. Contudo, as crises no comando do Congresso, nestes últimos anos, tornam arriscado dizer que ainda é compensadora essa participação subalterna do velho Brasil. Isso aconteceu já no final do governo FHC, quando dois presidentes do Senado foram levados à renúncia, para não perderem o mandato; no governo Lula, quando o presidente da Câmara eleito pela oposição foi também conduzido a abrir mão de seu mandato, para

– também ele – não ser cassado; está sucedendo enquanto escrevo, quando o ex-presidente José Sarney, por ter sido eleito para dirigir mais uma vez o Senado, está sendo investigado e corre o risco de, já entrado nos anos, deixar uma biografia marcada por um final ruim e não pelo seu papel na transição democrática de 1985-1990. Também enquanto escrevo, sai a notícia de que a Câmara pediu ao Ministério da Saúde uma quantidade de remédios contra a influenza, furando a fila usual e rompendo com os princípios de igualdade perante a lei.

A imagem do Congresso está tisonada. É de notar que em quase nenhum desses casos o líder parlamentar ou o presidente de casa do Congresso posto em causa pertence a um dos dois partidos – são sempre seus aliados. É verdade que Severino Cavalcanti, o defenestrado presidente da Câmara, foi eleito contra o PT e a partir de uma articulação que teria sido comandada pelo próprio ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, e que José Sarney foi eleito *contra* uma rara aliança PT-PSDB; é verdade também que, contestados um e outro, o PT, que não votara em nenhum deles, apoiou-os, mesmo a contragosto, a pretexto de garantir a governabilidade. Mas essas ressalvas finais apenas mostram quão complicado ficou o quadro político, sobretudo parlamentar. No Executivo, houve escândalos no segundo e terceiro ano do governo Lula, como tinha havido no período de Fernando Henrique, mas até hoje nenhuma decisão judicial condenou os acusados, mesmo que tenham perdido os cargos na Esplanada. Resumindo, o problema é que esse sistema pelo qual alianças com “o atraso” garantem a liderança pelo “avanço”, e excluem “o atraso” do protagonismo político, acabou gerando, na opinião pública, uma enorme decepção com os políticos e a política em geral. A sensação dominante é que os políticos não prestam. Evidentemente, no interior do PT como no do PSDB há os que condenam com ódio e veemência o partido adversário, mas o fato é que a imagem de todos os partidos se viu bastante prejudicada.

Este seria um argumento para uma *grande coalizão* dos dois partidos, com a finalidade de promover as reformas que assegurassem uma política mais republicana em nosso país, sempre partindo do pressuposto de serem eles os dois partidos mais empenhados nas causas democráticas, na luta contra a ditadura, na mudança em nossos *mores*. Em outras palavras, afastado o perigo de uma candidatura competitiva da velha direita à presidência – como teriam sido, em outra época, Maluf ou Antônio Carlos Magalhães – as vantagens de colocar essa velha direita em posições subalternas e controladas estariam sendo menores do que a imagem poluída da política. Suas posições seriam talvez subalternas, mas não propriamente controladas; elas marcariam com seu timbre o conjunto todo da política nacional.

Mas seria viável essa aliança? Quando ouvimos música clássica, sabemos que o volume do rádio aumenta e diminui muito mais do que na música popular. Há momentos em que mal se ouvem os instrumentos, e outros em que eles ribombam. Por isso mesmo, ouvir música erudita em veículos em movimento, sejam carros ou aviões, ou na rua é mais difícil do que escutar a música da indústria cultural, que costuma manter um volume mais homogêneo. Valha esta analogia para a política: a melodia que trauteiam PT e PSDB nunca esteve tão próxima; no entanto, o ruído de fundo, que a abafa quando estamos em público, faz que os dois partidos e seus simpatizantes se movam com raiva por vezes muito grande.

Convergências em várias áreas

Vejamos, primeiro, as convergências. Ilustrarei com o setor em que trabalhei de 2004 a 2008, a educação superior e em particular a pós-graduada. A avaliação da Capes, órgão que desde 1976, na gestão Darcy Closs, examina a qualidade dos mestrados e doutorados brasileiros, não é nada partidarizada. Seu presidente pela maior parte do governo Lula é

muito ligado ao presidente da agência no governo Fernando Henrique. Assim, até no que se refere à decisão discricionária do governo federal, que é a nomeação do chefe da agência, houve continuidade. Maior continuidade ainda aparece na participação dos cientistas e acadêmicos na avaliação dos programas de pós-graduação. Durante quatro anos e meio, presidi a grande maioria das reuniões do Conselho Técnico Científico da Capes, que avalia os cursos existentes e aprova, ou não, propostas de cursos novos. Era impossível saber, pela fala dos presentes, quem simpatizava ou não com o governo. Um acordo se estabelecia sobre a necessidade e a fecundidade da avaliação da qualidade dos cursos.

Já na graduação, porém, a avaliação foi forte ponto de atrito, no governo Fernando Henrique, entre seus partidários e a então oposição. Os tucanos eram favoráveis à avaliação. A construção de um sistema poderoso de indicadores foi um dos principais feitos do Ministério da Educação naquele período, bem como a instituição do Exame Nacional de Cursos, o “provão” – ante forte resistência dos que gravitavam em torno do PT. Contudo, o governo Lula manteve e acentuou o compromisso com a avaliação na própria graduação e nas instituições de ensino. A principal mudança no “provão” foi a introdução de um elemento que permita apreciar o que o curso agrega ao aluno – isto é, avalia-se o conhecimento do aluno ao ingressar no curso e ao sair dele. Evidentemente, esse elemento favorece as instituições de menor tradição e em especial as privadas, o que parece contradizer o compromisso preferencial do PT com o setor público, mas é extremamente justo, porque permite aferir se elas aumentam ou diminuem a qualidade do aluno. Assim, numa hipotética escala de 0 a 100, se a USP, dado o seu renome, recebe os melhores alunos (digamos, com nota média 50) e uma instituição privada pouco conhecida matricula os que teriam média 35, se ao final de quatro anos os alunos daquele curso na USP tiverem nota 55 e os da privada, 45, ver-

se-á que a USP agregou 10% de conhecimento e a outra instituição, 30%. Ou até se pode imaginar outro caso: a USP recebe uma turma de alunos com média 50 e os forma com média 45, enquanto outra instituição os acolhe com média 30 e os titula com 40. Embora em números absolutos os formandos da USP ainda tenham nota final superior, o fato é que eles teriam desaprendido 10%, enquanto os da privada aprenderam 33%. São casos hipotéticos, mas que aprofundam a avaliação iniciada no governo anterior. O ponto que continua falho no provão diz respeito à não-responsabilização dos alunos pelo resultado obtido. Como sua nota não consta de seu diploma, e além disso o exame se faz por amostragem, eventuais – embora minoritárias – decisões de turmas inteiras no sentido de boicotar a prova, seja por razões políticas, seja por vingança contra algum professor, prejudicam a instituição avaliada mas não o aluno avaliado³.

Da mesma forma, exames como a Prova Brasil e a Provinha Brasil, somados ao ENEM, permitiram cobrir praticamente todo o leque do ensino brasileiro. A decisão, que o MEC tomou depois de intensa discussão interna, de colocar na rede o resultado que *cada* estabelecimento obteve na avaliação de seus alunos no ensino médio, acarretou uma emulação que obviamente é positiva, não só entre os que disputam os primeiros lugares, mas também entre as escolas públicas, mais fracas, mas dentre as quais algumas se sobressaem e passam a funcionar como exemplos de boas práticas.

.....

3. Mesmo assim, seria perfeitamente possível o futuro empregador dos alunos que passaram pelo ENC ou pelo ENADE pedir a eles sua nota no respectivo exame. Mas o fato é que o resultado nas avaliações interessa, por ora, quando muito a quem vai escolher um curso – não a quem vai contratar o egresso do curso. Ou seja, o ambiente empresarial, fora da área específica da educação, ainda não tomou conhecimento de um instrumento de avaliação dos seus futuros empregados. Isso faz parte, penso eu, da pouca importância que é atribuída, pelo setor produtivo, à educação.

O interessante é que, com isso, a distância entre os dois partidos se reduziu muito, num ponto que antes causava grande atrito. Se o PSDB esposou desde cedo a causa da avaliação, e a militância petista lhe era contrária, hoje os dois partidos – em que pese o descontentamento que persiste em alguns setores do petismo – têm uma política convergente no que tange à avaliação e à maior parte dos seus usos. A grande diferença que resta reside na preferência do PT pelo setor público e do PSDB pelo privado; e na convicção, maior entre os tucanos, de que o aumento salarial dos professores não é a chave decisiva para a melhora na qualidade do ensino⁴. Também podemos dizer que o PT foi mais hábil, ao não confrontar, por exemplo, a União Nacional dos Estudantes, que apesar de discordar de várias políticas do atual governo foi apaziguada mediante concessões em pontos que lhe são programáticos. Por outro lado, deve haver, no PSDB, uma certa mágoa por ver o PT adotar e mesmo radicalizar, uma vez no governo, políticas que ele antes atacava e que, por isso mesmo, os tucanos tiveram certa dificuldade em implantar. Mas o fato é a convergência. Hoje, as principais forças políticas do País concordam na maior parte do diagnóstico e mesmo das prescrições a seguir para melhorar a educação.

Seria esse um bom exemplo de convergência? Poderíamos também analisar os últimos meses do governo FHC, em que a economia brasileira e as próprias finanças do governo estiveram em má condição. Há duas interpretações

.....

4. A rigor, aqui não se trata bem de uma diferença entre PT e PSDB, até porque o governador de São Paulo, José Serra (PSDB), recentemente enviou à Assembleia Legislativa projeto de lei aumentando os salários dos professores em função de seu desempenho. O que temos são, sobretudo, por um lado, textos mais próximos à esquerda, que colocam nos baixos salários a razão fulcral para a baixa qualidade da educação, por outro, textos mais contrários à esquerda, que negam essa vinculação ou, pelo menos, o caráter decisivo da baixa remuneração.

para isso. A do PT responsabiliza, obviamente, quem estava no poder. Já a do PSDB acusa o PT: o receio dos mercados, nacionais e internacionais, de que assumisse a presidência um partido irresponsável, que não cumpriria os compromissos do País, teria feito despencar as condições econômicas do Brasil, aumentando nosso risco de investimento. Embora eu pessoalmente considere um tanto estranho quem está no poder culpar a oposição pelo que dele depende, vou assumir, só para efeito de argumentação, que a tese tucana esteja certa. Nesse caso, o que temos é que o PT deixou, a partir da Carta aos Brasileiros publicada durante a campanha, de ameaçar o cumprimento dos contratos. Pode ter demorado a convencer o patronato. Mas o fato é que, se até 2002 se podia considerar que apenas pouco mais de metade da população votava em partidos favoráveis a um ambiente *business-friendly*, hoje esse é o caso talvez de 90% da população. Não há mais partidos importantes, no Congresso, que defendam a revisão radical dos compromissos econômicos do País. Isso é bom? Pode ser injusto. Uma cláusula da Constituição de 1988⁵ mandava auditar a dívida externa, a fim de segregar a parte dela devida à corrupção e a atos do poder ditatorial, pelos quais o povo brasileiro não poderia nem deveria, segundo a boa tradição jurídica, responsabilizar-se. Essa auditoria não ocorreu e, se ocorresse, causaria pânico. Seria justa, mas poderia gerar instabilidade. Ora, é essa instabilidade que parece excluída de nosso quadro eleitoral. Esse é mais um ponto de aproximação entre os dois partidos.

O porquê e a agenda de uma coalizão

Num ambiente político em que tudo pode mudar a qualquer instante, é difícil efe-

.....

5. Art. 26 das Disposições Transitórias. Não foi revogado. Dava um ano para o Congresso iniciar o exame “dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro” e permitia, em caso de irregularidade constatada, declarar a nulidade do ato.

tuar previsões – e não é este o nosso propósito. *A posteriori*, a eleição de Lula em 2002 parece ter sido inevitável, mas em começos daquele ano algo que sempre me pareceu muito improvável, que seria uma eventual vitória de Roseana Sarney, então no PFL, esteve no horizonte por algumas semanas. Acontecimentos políticos, alguns dos quais traumáticos, culminaram no que parecia lógico, o embate final entre PT e PSDB, mas que só é lógico *ex post facto*. Por isso mesmo, concluo com apenas três considerações, nenhuma das quais é previsão.

A primeira é que uma aliança dos dois partidos é muito difícil. Mas já não o é tanto por oposições programáticas, e sim por outras razões: i) embora continue havendo diferenças de programas, hoje ambos disputam um espaço mais próximo, que politicamente é o do centro, economicamente é o do apoio empresarial às campanhas, depois das eleições é o da ocupação de cargos, e então o caráter de disputa política cedeu espaço ao de disputa por espaços. Em termos sociológicos, diríamos que uma análise como as de Pierre Bourdieu, que descrevia dos grandes *slogans* na disputa política e acreditava que, por trás deles, prevalecia a luta pelos lugares, tem mais cabimento hoje do que dez anos atrás; ii) paradoxalmente, isso pode explicar o caráter quase *histórico* da disputa política, tanto no Parlamento quanto na imprensa e mesmo na opinião pública: justamente quando os dois principais partidos se veem envolvidos, por exemplo, nas práticas chamadas de “valerioduto”, é que cada um trata de lançar a culpa no outro e de ignorar sua responsabilidade. Se tiver razão, a veemência das opiniões contra um e contra o outro pode ser mais uma cortina de fumaça do que uma real oposição entre os lados, que teria diminuído; iii) com isso, continua sendo mais vantajoso para os dois atores colocar aliados em posições secundárias do que ter de abdicar da posição principal. Em outras palavras, mesmo que em fins de 2010 venha a parecer óbvio que só podia mesmo ganhar aquele que

terá vencido as eleições, hoje os dois lados se sentem em condições de deter a hegemonia, e no presidencialismo é muito difícil compor uma grande aliança *após* as eleições.

Já na Alemanha Federal, parlamentarista, por exemplo, os exemplos de grandes coalizões – entre a CDU e o SPD – se deram sempre depois do pleito, ao se perceber que nenhum deles tinha a maioria absoluta, e que mesmo o apoio de partidos menores não seria suficiente ou seguro para garantir o equilíbrio governamental. Assim, a disputa eleitoral não impedia que, depois de terminada, os partidos se acordassem entre si. No Brasil, porém, esse papel de composição cabe sobretudo ao PMDB, o qual, antevemos, é quase certo que esteja no próximo governo, seja ele qual for, mesmo que nem todas as suas alas nele estejam; ao DEM, que certamente cooperará com um governo tucano; e a vários partidos menores, alguns dos quais só colaborarão com o PT (p. ex., o PCdoB) e outros só com o PSDB (é o caso do PPS), mas alguns dos quais podem indistintamente cooperar com um ou outro. O que não se imagina, pelo menos hoje, é que, terminada uma campanha essencialmente entre PT e PSDB, os dois formem um governo juntos. Penso que há uma certa pena nisso. O voto popular poderia definir quem teria a hegemonia, mas não implicaria a exclusão do vencido.

Esse talvez seja um ponto que precisa ser redesenhado na política. Esta é pensada – mundialmente – como um processo de legitimação do vencedor e de exclusão do vencido, mesmo quando as metáforas, caras a Carl Schmitt, do inimigo e da guerra cederam lugar, na democracia, às do adversário e do rival, a quem queremos derrotar, mas não matar. Penso que deveríamos passar a entender que a disputa democrática define uma hegemonia, mas que os vencidos, ou colocados em segundo lugar, não deveriam ser excluídos. Deveríamos substituir a lógica da exclusão pela da cooperação sob uma liderança. É difícil, mas não impossível.

Imaginemos então qual seria a agenda comum entre PT e PSDB. Deveria ser uma agenda

provisória, tratando dos pontos de convergência, sem esquecer – no espírito das grandes coalizões alemãs – que se vai depois à disputa eleitoral. Nas coalizões díspares que temos tido, reconhece-se aos partidos menores o direito de disputar em separado as campanhas locais. Assim sucedeu que, em Pernambuco, pelo campo atualmente governista, se opusessem em 2006 um candidato do PT e um do PSB, no primeiro turno; já no segundo turno, o PT apoiou o PSB, que acabou vencendo. Numa coalizão equilibrada, “grande”, a disputa se daria não só nas campanhas locais, mas também na nacional. Tal coalizão, altamente improvável, dificilmente passaria, pois, de três anos. Mas mesmo assim pode ser interessante pensar nela.

Que agenda se teria? Deveria ser uma agenda de reformas rápidas e necessárias. Deveria ser uma forma de lancetar abscessos. O mais evidente é o da contaminação da política pelo financiamento das campanhas. Há quase um consenso de que nosso sistema político favorece a corrupção. É o que chamei a corrupção pós-moderna: tivemos uma corrupção antiga, que era a dos costumes, censurada pelos austeros, e que hoje mudou de nome, chamando-se agora liberdade de costumes; tivemos e temos uma corrupção dominante nos últimos séculos, que é simplesmente a apropriação privada de recursos públicos, e que é a mais visível no Parlamento, mas não necessariamente a mais perigosa; e temos uma terceira corrupção, que é conduzida, para nosso pasmo, até mesmo por pessoas honestas. É a corrupção necessária para um partido poder conduzir sua campanha eleitoral⁶. Nem sempre assume todos os traços da corrupção. Darei dois exemplos delicados.

Recentemente, uma senadora relatou medida provisória que afetava a área da agricultura, a cujos interesses empresariais ela está ligada. Como isso é de conhecimento público, os pro-

.....

6. Sobre essa tipologia, ver meu verbete em: Leonardo Avritzer *et al.*, *Corrupção. Ensaios e Críticas*, Belo Horizonte, UFMG, 2008, pp. 57-64.

testos contra sua indicação como relatora foram de ordem política, mas não puseram em xeque sua decência e honestidade pessoal. Contudo, se um ministro de Estado ou, pior ainda, um juiz ou ministro do Supremo fosse assessorado, numa decisão sobre o mesmo assunto, pelo respectivo setor empresarial, seria indecente. A pergunta é óbvia: por que a presença de interesses econômicos no Legislativo é aceitável, no Executivo é contestável, no Judiciário é indigna?

Questionemos agora o caso dos interesses no próprio Legislativo. Sabe-se que, nas Câmaras Municipais, uma das principais tarefas legislativas é a de votar leis de zoneamento. Essas atendem a interesses nem sempre limpos. Há um consenso de que é ilegítimo um vereador receber dinheiro de quem vai lucrar com uma mudança no zoneamento. Mas qual a diferença *conceitual* entre esse caso e o de qualquer parlamentar que é financiado por aqueles cujo interesse vai, depois, defender? Eu não saberia responder aqui, a não ser com algumas considerações bem vagas e genéricas sobre a transparência ou não do financiamento e das medidas que o legislador proponha ou apoie.

Ora, diante do problema que é o financiamento das campanhas, temos duas propostas conflitantes. Uma delas é a do PT e do DEM: voto proporcional em lista fechada. Mantém-se o sistema brasileiro da proporcionalidade nos legislativos, mas os candidatos param de disputar entre si aos olhos do eleitor (sua disputa se dá junto aos filiados do partido ou à sua convenção). Outra é a do PSDB: sistema distrital misto. Supõe-se que metade dos cargos nas Câmaras e Assembleias seria preenchida por voto em distritos, e a outra metade pelo voto proporcional. Não está claro se a proporção da segunda metade seria definida a partir dos votos dados nos distritos, corrigindo assim suas distorções, ou se seria um segundo voto, que poderia ser diferente do primeiro. Mas as duas propostas conflitam entre si, e os defensores de uma e outra têm trocado acusações pela imprensa.

Não seria o caso de definir a necessidade da mudança e comprometerem-se, os empenhados no combate à corrupção, em apoiar a proposta que tiver maior apoio no Congresso – ou na população – mesmo que não fosse a deles? Não se poderia firmar um compromisso pelo qual a finalidade, isto é, uma reforma política hostil à corrupção, seja mais importante do que os meios, isto é, a reforma A ou B? Evidentemente, um acordo nesta direção nem exigiria uma divisão de cargos no Poder Executivo. Ele poderia dar-se no âmbito do Legislativo. Mas esse é apenas um exemplo de medidas que poderiam ser tomadas por uma grande coalizão.

Terminar o que começamos ou saltar para o futuro?

Outro ponto que merece consideração é que parece quase certo que o próximo presidente da República não terá o carisma de Lula nem a projeção de Cardoso. Nossos dois chefes de Estado mais recentes conseguiram um nível de liderança de que os candidatos hoje favoritos não parecem dispor. Teremos um presidente mais “normal”, digamos, talvez mais próximo da gestão e mais distante da formulação de grandes políticas. Note-se que, sempre ficando nos favoritos, nenhum deles tem a capacidade de fala e de persuasão de Lula ou de FHC. Os dois presidentes souberam construir um apoio na sociedade bem superior ao que tiveram nos partidos. É possível que o novo presidente seja mais o chefe de Estado do que um líder nacional, mais um articulador de partidos do que da sociedade. Se isso é bom ou não, é uma coisa. O fato é que, se assim for, mudará o perfil da presidência.

O último comentário diz respeito à possível candidatura, que estes dias em que escrevo

desponta, da senadora Marina Silva à presidência da República pelo Partido Verde. Embora pareça ser uma candidatura para marcar posição e não para vencer, um projeto para o longo e não o curto prazo, o fato é que ela abre um aspecto que estava imprevisível quando comecei este artigo: pode ser que tenhamos uma campanha de verdade. Se as questões não só do meio ambiente, mas do Brasil como potência ambiental (e não apenas agrária, econômica ou industrial) empenhada num projeto sustentável de sociedade, entrarem decididamente em cena, as questões a serem debatidas não serão as dos meios mas as dos fins. Em outras palavras, os candidatos até hoje favoritos divergem no tocante a meios, não tanto no que respeita a fins. Disputam quem será o melhor gestor, mas não questionam o primado da produção, o papel do setor empresarial, a necessidade de melhorar a educação e a saúde. Não discutem nem mesmo mudanças importantes no que significa, por exemplo, “educação” ou “saúde”. Talvez por isso sua convergência seja maior. Talvez por isso só valha a pena um deles vencer se for para termos uma grande coalizão que efetue reformas urgentes embora de dura negociação. Talvez, se não for para termos essa difícil grande coalizão, seja bom começarmos a pensar a política e a sociedade numa nova chave. Em suma, minha posição pessoal é que ou aproveitamos as convergências existentes para encerrar um ciclo de problemas no país e criar as bases, acertadas entre partidos basicamente decentes, para avanços posteriores – ou já partimos para definir um futuro que é bem diferente do que tivemos, até agora, como modelo de política. Pessoalmente, prefiro ir para o futuro. Mas seria bom se pelo menos completássemos o que nosso país deixou incompleto. Como disse, nada disso é previsão. São só considerações. ○

A Influenza e a Capacidade de Resposta dos Sistemas de Saúde

ANDRÉ MEDICI

Nos últimos dez anos, a sociedade mundial encontra-se exposta a novas e velhas pandemias, cuja propagação tem recebido uma grande cobertura da imprensa, gerando debates, questionamentos à organização dos sistemas de saúde, desafios a governos e uma grande movimentação nas indústrias de medicamentos e vacinas. O mais recente caso é o da gripe suína, rebatizada como gripe A (H1N1), derivada da transmissão e contaminação pelo vírus H1N1.

Ainda que doenças transmissíveis sacrifiquem os mais pobres, dado que muitos riscos em contraí-las são atribuídos às más condições de vida, pandemias costumam ser mais democráticas, pelo menos em sua origem. Quando a transmissão viral não tem barreiras e se multiplica pelo contato interpessoal, pelo manuseio de objetos ou pelo ar, através das vias respiratórias, não existe como evitar que estas doenças cheguem aos espaços públicos frequentados por pobres e ricos. Uma doença infecciosa de fácil e rápida transmissibilidade pode transformar-se naquilo que conhecemos como pandemia.

ANDRÉ MEDICI é economista da saúde do Banco Mundial em Washington (DC). Trabalhou em outras instituições internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Foi presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde (ABRES), diretor adjunto de População do IBGE e professor da ENSP-FIOCRUZ, da PUC-RJ, do Centro Latino-Americano de Desenvolvimento Humano (CLAEH) e da Faculdade de Saúde Pública da USP.

Ao longo da história humana, pandemias derivadas de doenças de fácil transmissão tiveram um papel crucial na dinâmica demográfica, ao aumentar a mortalidade ou levar populações inteiras a migrar na busca de regiões mais salubres. A maioria das pandemias que se conhecem na história são zoonoses e tiveram origem no contacto entre humanos e animais (especialmente animais domésticos nas regiões rurais). Durante as guerras do Peloponeso na Grécia, no século V a. C., uma pandemia matou a quarta parte da tropa ateniense. No século II da era cristã, outra pandemia (que segundo os relatos poderia ser varíola) dizimou cinco milhões de pessoas no Oriente Médio e, um século depois, uma segunda rodada da mesmo vírus pode ter matado cerca de cinco mil pessoas por dia somente em Roma.

Estima-se que a peste negra (provavelmente o que conhecemos hoje como peste bubônica), tenha eliminado, no século XIV, um terço da população europeia (cerca de 25 milhões de pessoas) e provavelmente outras 30 e 40 milhões de pessoas na África e na Ásia, respectivamente. Vários surtos de cólera foram registrados no mundo nos séculos XIX e XX, em vários continentes, matando milhões de pessoas.

A era da influenza

No entanto, as mais enigmáticas dessas zoonoses são aquelas que cabem dentro da categoria influenza ou gripe. John Bar-

ry, em seu livro *The Great Influenza*, publicado em 2004, descreve o poder do desconhecido em fazer avançar a ciência no confronto com as grandes epidemias. A história da medicina não seria a mesma (e muitas investigações científicas que levaram à descoberta de vacinas e tratamentos contra doenças transmissíveis, salvando milhões de vidas, não teriam sequer começado) sem as respostas que surgiram contra a ameaça que representou a *grande influenza*, também conhecida como gripe espanhola. Uma varrida nos jornais da época permite chegar a um total de 21 milhões de mortes entre 1918 e 1920 atribuídas a essa pandemia, mas muitos acreditam que a realidade esconde uma mortalidade muito maior – entre 50 e 100 milhões de pessoas – numa época em que a população mundial não chegava a um quinto da existente nos dias de hoje.

Ainda que se saiba que a gripe espanhola pertencia à família das chamadas influenza A¹, derivadas de um vírus que combina duas proteínas: a hemaglutinina (H) e a neuraminidase (N)², não se determinou ainda qual foi o tipo exato de combinação entre os vários tipos de H e de N que originou a gripe espanhola. Estima-se, porém, que a gripe espanhola tenha sido decorrência de um vírus tipo H1N1 – o mesmo relacionado com a atual pandemia de gripe A. Numa conjuntura na qual não existiam nem medicamentos nem vacinas, estima-se que a taxa de mortalidade da gripe espanhola tenha

.....

1. Existem três tipos de vírus de influenza. A influenza A, derivada da combinação entre proteínas H e N; a influenza B, que infecta basicamente humanos e é bem menos invasiva que a influenza A, e a influenza C, que afeta homens e porcos e pode causar casos graves de epidemia, especialmente entre os porcos. As influências B e C, dados os diferentes tipos de combinações que aparecem a cada ano, são conhecidas como influenza sazonal.

2. Segundo o atual nível de conhecimento dos estudos de virologia, existem 16 tipos de H e nove tipos de N, o que leva a hipótese de que possam existir pelo menos 144 tipos de influenza derivada das proteínas H e N.

alcançado no mínimo 2,5% dos que contraíram a doença.

Depois dela surgiram outras mais, não com tanta letalidade. Destacam-se, entre elas, a gripe asiática (1957), associada a um vírus H2N2, que matou cerca de 2 milhões de pessoas numa época em que já se contava com mecanismos de controle sanitário. Seguiu-se a gripe de Hong Kong (1968), associada ao H3N2, com efeitos globais mais suaves. Casos isolados foram novamente encontrados em Hong Kong em 1999 e em 2003, associados a um vírus de tipo H9N1. Seguiram-se a gripe russa (1977), também causada por um vírus H1N1, e a gripe aviária (2005) relacionada com o vírus H5N1, passando ainda por um surto da chamada Síndrome Respiratória Aguda Severa (SARS) em 2002, identificado como um tipo de pneumonia, que surgiu na China e se espalhou por Hong Kong, Vietnã e Canadá, e apresentava uma alta taxa de letalidade (em torno de 18%).

A gripe aviária, embora tenha acumulado número pequeno de casos, dado que sua transmissão se dava entre aves e humanos³, apresentou alta taxa de mortalidade. Dos 438 casos registrados entre 2003 e agosto de 2009, morreram 59,8%⁴ e sua transmissão atingiu uma

.....

3. O vírus H5N1, associado à gripe aviária, não evoluiu para uma forma de transmissão entre humanos, o que limitou sua expansão massiva, diferentemente da atual gripe A (H1N1), em cujo caso a transmissão é basicamente feita entre humanos. Existem no entanto suspeitas de que alguns casos de transmissão humana podem ter ocorrido no Vietnã e na Tailândia, em regiões rurais isoladas. Dada a alta letalidade da doença, as vítimas da transmissão humano/humano não teriam sobrevivido para continuar o ciclo de transmissibilidade entre humanos.

4. No entanto, a letalidade da doença parece estar-se reduzindo nos últimos anos, como resultado da identificação e tratamento precoce dos casos observados e da adoção de protocolo já testado de profilaxia da doença. Assim, em 2003, a letalidade dos casos foi de 100%, baixando para 70% em 2004, 69% em 2006 e 28% em 2009. O maior número de casos ocorreu em 2006 (115 casos) e a partir de então o número parece

escala global, por estar associada à migração de aves, embora não tenham sido registrados casos humanos do vírus na América Latina⁵. A primeira vacina contra o H5N1 para aplicação em humanos foi aprovada pelo Food and Drug Administration (FDA) norte-americano em abril de 2007. Empresas como a Sanofi Pasteur, GlaxoSmithKline e Novartis estão produzindo diferentes versões da vacina, mas a eficácia de 45% ainda é considerada baixa.

A profilaxia para o tratamento da influenza aviária é feita através dos chamados inibidores de neuraminidase, como é o caso do oseltamivir (conhecido comercialmente como Tamiflu) e do zanamivir, que atuam sobre todos os vírus da influenza de origem animal (influenza A), incluindo o H5N1. O Tamiflu tem sido produzido pela empresa Roche, que se dispôs a doar três milhões de doses para que a OMS as distribua em países pobres. Por outro lado, existem barreiras para a quebra de patentes deste medicamento e alguns países têm buscado acordo para produzi-lo como genérico, inclusive o Brasil.

A principal forma de prevenção para a gripe aviária ainda é o sacrifício de aves e milhões delas foram sacrificados em vários países do mundo. Boa parte dos custos associados à prevenção da doença é derivada de compensações econômicas aos produtores de aves ou àqueles que dependem delas para subsistência, especialmente nos países mais pobres onde existe grande participação da produção para autoconsumo.

Embora exista uma longa lista de medidas de prevenção que governos, empresas e sociedade civil podem utilizar, através da cooperação entre as instituições públicas de vigilância sanitária animal e de saúde, muito pouco tem sido feito, especialmente nos países em desenvolvimento.

.....

estar em declínio. Em 2009, até agosto, 43 casos foram registrados pela Organização Mundial de Saúde.

5. Aves selvagens e domesticadas infectadas pelo H5N1 foram encontradas na República Dominicana, no México e nas Bahamas.

Pandemias constroem e destroem ícones da administração pública. Muitos se tornam heróis e entram para a história ao inventar vacinas que interrompem sua transmissão, terapias que permitem seu tratamento e a cura ou processos de gestão que resultam em estratégias exitosas de vigilância e prevenção. Mas, ao mesmo tempo, podem demonstrar a fragilidade dos Ministérios de Saúde, mesmo daqueles que se esforçam por acariciar a mídia visando transmitir à opinião pública uma imagem de eficiência e capacidade resolutiva.

A ameaça trazida pela Influenza A (H1N1)

A atual influenza A teve sua origem associada ao México, mais especificamente à localidade de La Gloria, situada no estado de Vera Cruz, em março deste ano. Esta cidade se localiza proximo a uma fazenda de criação de porcos, com cerca de um milhão de animais. No entanto, as autoridades mexicanas não associaram, na época, o surto de gripe à sua origem animal. Os primeiros casos registrados da gripe em sua forma H1N1 foram confirmados nos Estados Unidos em crianças oriundas do México e a primeira morte ocorreu em abril: uma senhora no estado mexicano de Oaxaca.

Gripes são comuns entre humanos e respondem por uma parte importante da mortalidade de pessoas idosas e imunodeprimidas. De acordo com o Center for Disease Control (CDC) – o principal órgão de vigilância e pesquisa sobre doenças transmissíveis do governo norte-americano – a gripe ou influenza sazonal afeta anualmente de 10% a 20% da população norte-americana, sendo responsável por 36 mil mortes anuais. São mais vulneráveis pessoas menores de 5 e maiores de 60 anos de idade, pessoas imunodeprimidas (com diabetes, doença crônica renal e AIDS) ou com insuficiência cardíaca ou respiratória. São também mais expostos trabalhadores nos setores de saúde, educação, bombeiros, polícia etc.

QUADRO 1 – *As Fases de Alerta para que a Influenza A se Transforme em Pandemia, segundo a OMS*

A OMS define seis fases sucessivas para que se declare que uma determinada doença transmissível se converteu em pandemia. Essas fases são as seguintes:

1. Não se detectou entre os animais vírus que tenha causado infecções humanas;
 2. Detectou-se entre animais selvagens ou domésticos vírus de origem gripal animal que tenha causado infecções humanas;
 3. Detectou-se a existência de um vírus animal ou um vírus agrupado humano-animal que tenha causado casos esporádicos ou casos em pequenos agrupamentos humanos, sem haver sido confirmada transmissão humano-humano da doença;
 4. A transmissão humano-humano de um vírus animal ou humano-animal agrupado é comprovada, havendo a possibilidade de surtos ao nível de comunidades ou agrupamentos humanos;
 5. A propagação humano-humano é comprovada em pelo menos dois países em uma mesma região da OMS;
 6. Existem casos comprovados da propagação do vírus em um terceiro país de uma região distinta.
-

De acordo com a OMS, o período pós-pandêmico somente se inicia quando o número de casos de gripe volta a ser compatível com os da gripe sazonal.

Fonte: OMS.

Nas últimas duas décadas, a vacinação tem sido um dos fatores de redução da mortalidade e do risco associado à influenza sazonal em vários países desenvolvidos e em desenvolvimento. Dada a alta taxa de mutação dos vírus da influenza sazonal, a cada ano a OMS identifica quais seriam as cepas de vírus mais suscetíveis de propagação para orientar a fabricação e a distribuição das vacinas contra influenza sazonal.

Ainda que represente um risco para populações especiais, a vacinação e a baixa letalidade têm mantido as epidemias regulares de gripe basicamente sob controle.

A situação trazida pela influenza A e pelos vírus do tipo HN é, no entanto, diferente. Pode-se dizer que a propagação desses vírus traz riscos concretos de pandemias. O Quadro 1 mostra as fases, segundo a OMS, para que se classifique o risco de pandemia associado à influenza. Observa-se que, desde as últimas aparições dos vírus HN, poucos foram os casos que chegaram à fase 6, quando se confirma a rápida propagação do vírus em escala mundial.

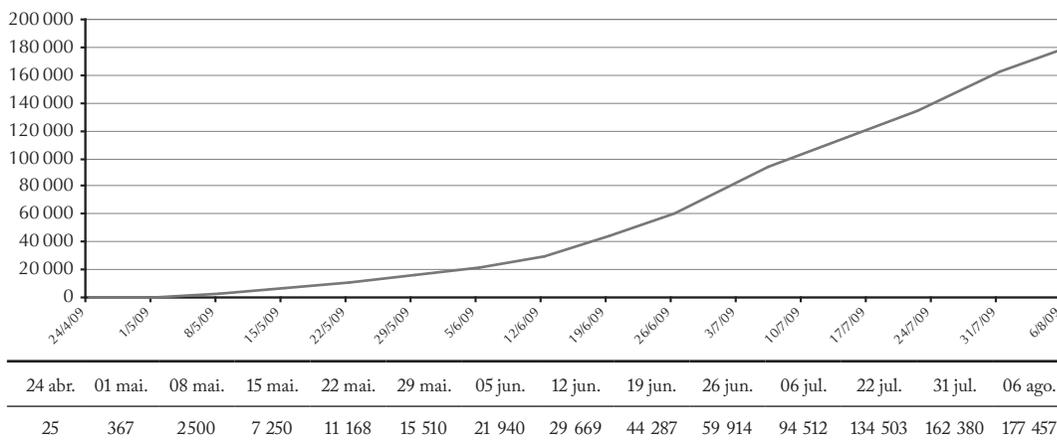
No entanto, desde a segunda semana de junho de 2009, a OMS declarou que uma pande-

mia da influenza A havia chegado ao nível 6. Com isso foi decretada oficialmente a primeira pandemia de influenza desde a gripe de Hong Kong em 1968, que causou a morte de mais de um milhão de pessoas.

Tentativas sucessivas foram feitas para batizar a nova gripe de 2009 até que se chegasse a um consenso. Originalmente foi chamada de gripe suína, pelo fato de estar associada a uma variante do Influenzavirus A encontrado em porcos. Mas, em vista de sua transmissão humano-humano e do risco de tal nome levar a perdas econômicas associadas à mortandade de rebanhos suínos, como parece ter ocorrido em alguns países, resolveu-se mudar seu nome para *gripe norte-americana*, em alusão ao seu surgimento no México e nos Estados Unidos. No entanto, sua rápida propagação em outros continentes levou a União Europeia a chamá-la de *Nova Gripe*. Finalmente, a OMS acabou por definir que deve ser chamada simplesmente de gripe A (H1N1).

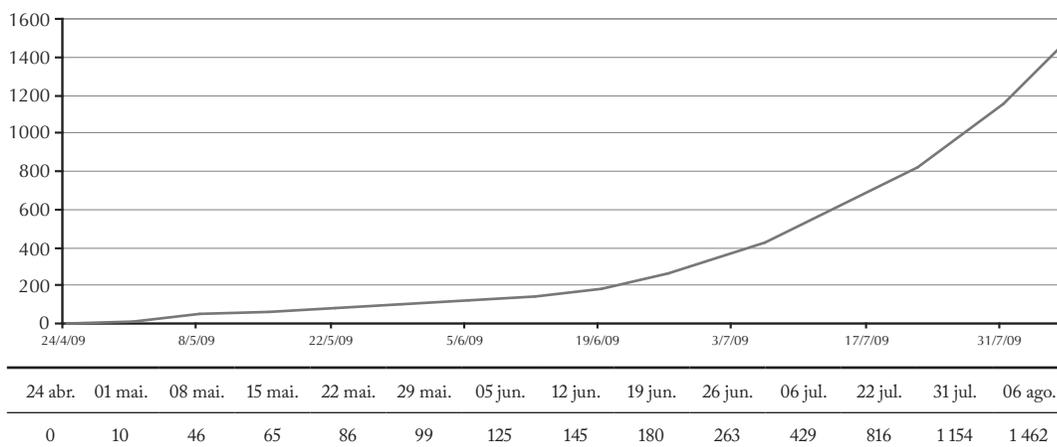
O Gráfico 1 mostra que entre a última semana de abril e a primeira semana de agosto de 2009 foram registrados oficialmente, no mundo, 177,5 mil casos humanos de gripe A (H1N1) com

GRÁFICO 1 – Gripe A (H1N1): Evolução mundial do número de casos



Fonte: OMS.

GRÁFICO 2 – Gripe A (H1N1): Mortes registradas no mundo entre abril e agosto de 2009



Fonte: OMS.

confirmação serológica⁶ em 193 países. O gráfico mostra também que a tendência ao crescimento continua a se acentuar. A rápida evolução do número de casos da gripe A (H1N1) foi suficiente para que a OMS a classifique como pandemia.

.....

6. De acordo com dados do ECDC (Centro Europeu de Prevenção de Enfermidades), o número de casos em 13 de agosto de 2009 chegava a 271 mil, embora muitos deles ainda não tivessem sido comprovados. Estimase que o número de casos seja ainda maior. Algumas autoridades norte-americanas, por exemplo, deixaram de fazer confirmação de casos leves e o ECDC aventou a possibilidade de que, até o final de julho, cerca de um milhão de pessoas possam ter contraído a gripe A (H1N1).

Como mostra o Gráfico 2, até a primeira semana de agosto de 2009, a OMS havia confirmado 1 462 mortes pela gripe A (H1N1), no mundo. Observa-se, em termos quantitativos, a mesma tendência de crescimento do número de mortes. Como o número de casos oficialmente registrados depende da capacidade de registro de cada país, capacidade que é menor nos países em desenvolvimento, é bem possível que os números oficiais estejam subestimados.

A Tabela 1, construída a partir de observações independentes encontradas em *webpages* de organismos dedicados ao tema, mostra

TABELA 1 – *Vinte países com maior número de casos registrados, número de mortes registradas e porcentagem de mortes por número de casos.*

País	Número de casos registrados	% acumulada sobre o número de casos mundiais registrados	Número de mortes registradas	% de mortes sobre o número de casos
Estados Unidos	46 948	17,2	477	1,01
Austrália	29 833	28,2	109	0,36
Espanha	26 660	38,0	11	0,04
México	18 861	44,9	163	0,86
Reino Unido	12 903	49,4	49	0,38
Chile	12 104	53,9	105	0,87
Canadá	11 976	58,3	66	0,55
Tailândia	11 585	62,9	97	0,84
Alemanha	11 493	66,8	0	-
China	11 282	71,0	6	0,05
Argentina	6 768	73,5	404	5,97
Peru	5 743	75,6	81	1,61
Japão	5 022	77,4	1	0,01
Malásia	3 857	78,8	64	1,66
Brasil	3 642	80,1	339	9,31
Filipinas	3 207	81,3	10	0,31
Uruguai	3 056	82,4	25	0,81
Nova Zelândia	3 038	83,5	14	0,46
África do Sul	2 844	84,5	6	0,21
Israel	2 148	85,3	8	0,37
Total de casos mundiais	271 539	100,0	2 269	0,84

Fonte: Informação baseada no ECDC ([http://www.ecdc.europa.eu/en/healthtopics/Pages/Influenza_A\(H1N1\)_Outbreak.aspx](http://www.ecdc.europa.eu/en/healthtopics/Pages/Influenza_A(H1N1)_Outbreak.aspx)), PAHO (<http://new.paho.org/hq/images/atlas/en/atlas.html>) e páginas dos Ministérios de Saúde.

uma estimativa dos vinte países com maior número de casos registrados e a porcentagem de mortes associada à gripe A (H1N1). Esses dados divergem daqueles apresentados nas estatísticas oficiais e na OMS. Registram quase cem mil casos a mais, pois incorporam informações que ainda estão por ser confirmadas ou que podem conter erros, até mesmo o de registro de casos de influenza sazonal como se

fossem de gripe A (H1N1). Devido à rápida evolução da doença em muitos países e aos progressos na observação e registro de casos, esse *ranking* poderá sofrer rápidas mudanças até o final do ano.

Como foi dito, os dados da OMS podem estar grandemente subestimados. Não apenas pelo sub-registro de países em desenvolvimento, mas também porque a organização mudou,

desde meados de julho de 2009, o protocolo que obrigava o registro de casos. Atualmente, os países já não são obrigados a testar, confirmar e registrar casos de gripe A (H1N1), a não ser os mais graves, que possam levar a intervenções do sistema de saúde ou à morte. O Reino Unido, por exemplo, há quatro semanas não tem apresentado novos casos, provavelmente em função de ter cessado o registro de casos não-graves

Verifica-se que, em média, a percentagem de mortes por casos registrados é inferior a 1%. No entanto, alguns países apresentam proporções superiores a 1% de mortos por casos registrados, destacando-se: Brasil (9,3%), Argentina (6%), Malásia (1,7%), Peru (1,6%) e Estados Unidos (1,0%).

É interessante notar que a elevada percentagem de mortes sobre o total de casos registrados no Brasil pode ser confirmada no próprio *site* do Ministério da Saúde brasileiro. De acordo com o Informe Epidemiológico Influenza A, da Secretaria de Vigilância à Saúde (svs), de 3 de agosto de 2009, o país havia registrado 1 586 casos de influenza A e um número de mortes de 192, o que significa que 12% dos casos registrados resultaram em óbito.

Vários fatores podem contribuir para uma proporção elevada de mortes associadas à gripe A (H1N1), cabendo destacar a deficiência das ações de vigilância epidemiológica dos sistemas de saúde em registrar o número de casos, a gravidade dos casos e a falta de tratamento adequado nos sistemas de saúde. Nos países com menor nível de desenvolvimento ou qualificação da rede de serviços de saúde, tanto o primeiro como o terceiro fator parecem ser mais frequentes.

Por outro lado, cada nova cepa de vírus H1N1 afeta as populações de forma diferenciada, podendo ser mais branda ou mais grave. Pessoas com condições especiais que levam à imunodepressão são mais suscetíveis a contrair a doença. Com base nos informes do European Center for Disease Control, de 7 de agos-

to de 2009⁷, que analisou o desenvolvimento da gripe A (H1N1) em 29 países da União Europeia e da Europa do Leste, identificaram-se as seguintes características:

- a. PREVALÊNCIA – A taxa de registro de casos é de 5,3 por 100 mil habitantes, variando de 0,2 na Polônia a 19,5 no Reino Unido, país que conta atualmente com 62% dos casos registrados na Europa;
- b. HOSPITALIZAÇÃO – Cerca de 12% dos casos, em média, levaram à hospitalização dos pacientes, mas a proporção de hospitalização pode variar de 0% (Holanda) a 94% (Áustria);
- c. VIAGENS – Somente 5,2% dos casos foram contraídos em viagens fora do país, variando de 0% (Chipre, Malta) a 19% (Reino Unido);
- d. DEMOGRAFIA – A gripe A (H1N1) parece afetar mais os mais jovens, dado que a maioria dos casos ocorre entre os grupos de 10 a 29 anos (mais de 60% dos casos registrados). Tal fato faz com que boa parte das hospitalizações (34%) ocorra entre as idades de 20 a 29 anos.

Vale ainda observar, na Europa, a baixa incidência de mortalidade nos casos registrados. Os sistemas de saúde europeus parecem dar respostas melhores aos desafios de vigilância epidemiológica e cumprem os protocolos de saúde pública em sua rede de serviços. Ainda que existam diferenças no uso de protocolos, a maioria dos casos graves resulta em hospitalização por exigir tratamento intensivo.

Tal quadro parece não ser observado nos Estados Unidos e menos ainda nos países em desenvolvimento, especialmente os latino-americanos, onde a rede de saúde se organiza para

7. [http://www.ecdc.europa.eu/en/healthtopics/Documents/090810_Influenza_A\(H1N1\)_Analysis_of_individual_data_EU_EEA-EFTA.pdf](http://www.ecdc.europa.eu/en/healthtopics/Documents/090810_Influenza_A(H1N1)_Analysis_of_individual_data_EU_EEA-EFTA.pdf)

prestar assistência médica regular, insuficiente diante de epidemias, e não tem uma adequada integração com os protocolos de prevenção e medidas de saúde coletiva.

Os Esforços para o controle da pandemia de gripe A (H1N1)

Existem três tipos de ações relevantes para o controle das endemias de influenza: *a*) o desenvolvimento de processos de imunização (vacina) e profilaxia (medicamentos) que permitam prevenir ou curar a doença; *b*) o desenvolvimento da capacidade de resposta dos serviços de saúde para atender sistematicamente a uma crise provocada por uma pandemia (seleção de pacientes segundo o grau de severidade, hospitalização, recursos humanos qualificados, transporte e logística etc.); *c*) o funcionamento adequado dos serviços de epidemiologia e dos laboratórios para testar pacientes, quantificar, analisar e processar a informação sobre o desenvolvimento da pandemia, identificar padrões de propagação, evolução dos sintomas, demografia do contágio e da mortalidade e outros parâmetros que permitam alimentar a capacidade de resposta dos serviços de saúde.

No que diz respeito ao desenvolvimento dos processos de imunização contra a gripe A (H1N1), os principais fabricantes internacionais (Sanofi-Aventis, GlaxoSmithKline, Novartis, Baxter, CSL e Solvay) estão intensificando os esforços para produzir uma vacina que, segundo a imprensa internacional, não estaria disponível antes de dezembro de 2009. A empresa chinesa Sinovac, por sua vez, parece ser a primeira a completar os ensaios clínicos para a vacina contra a gripe A (H1N1) e afirma que seu produto seria eficiente com uma única dose de aplicação, quando a maioria dos especialistas afirmam que seriam necessárias duas doses.

As estratégias de vacinação dependem não somente de quando a vacina estará disponível, mas também da avaliação das necessidades, para

que a produção alcance a quantidade de doses necessárias. O governo norte-americano trabalha, por exemplo, com uma estimativa de 600 milhões de doses e a maioria dos países, em seus prognósticos, considera que o número de doses seria igual a sua população multiplicada por dois, na hipótese de que fossem necessárias duas doses por pessoa. Haveria a possibilidade de produzir tantas vacinas em tão pouco tempo, no caso de uma intensificação dos riscos pandêmicos?

No que se refere à profilaxia, os medicamentos antivirais parecem ser mais eficazes no caso da gripe A (H1N1), dado que esta se apresenta em forma mais branda que a sua antecessora (H5N1). Dois medicamentos foram identificados como eficazes contra o vírus da gripe suína – o Tamiflu (oseltamivir), produzido pela Roche, e o Relenza (zanamivir), produzido pela GlaxoSmithKline. A maior popularidade do Tamiflu parece estar associada ao seu custo e disponibilidade para o tratamento da influenza (em todas as combinações conhecidas de H e N). No entanto, seu uso apresentou problemas no tratamento dos casos comprovados de gripe aviária (H5N1). As indicações mostram que a efetividade do medicamento estaria associada à necessidade de ministrá-lo nas primeiras 48 horas de manifestação da doença.

Como medida preventiva, a Roche mantém três milhões de doses adicionais de Tamiflu para uso da OMS no caso de um eventual surto da pandemia. Metade desse material fica estocada nos EUA e a outra metade, na Suíça. A priorização dos destinos dessa medicação é determinada pela OMS.

No entanto, questões relativas a patentes têm dificultado a produção mundial de antivirais pelos laboratórios de outros países. Segundo dados da Roche, os governos de 85 países teriam estoque de Tamiflu para enfrentar os primeiros momentos de uma pandemia. E a capacidade produtiva das fábricas da Roche, em todo o mundo, poderia atingir até 400 milhões de doses ao ano.

A grande incógnita é saber em que nível os países estão com suas redes de saúde preparadas e seus serviços de epidemiologia mapeando os casos e produzindo soluções para evitar o alastramento de surtos epidêmicos da enfermidade. Na ocasião em que se disseminou a gripe aviária, boa parte das empresas privadas nos países desenvolvidos foi incentivada pelos governos a realizar planos estratégicos de enfrentamento de uma pandemia, inclusive a aquisição de estoques de medicamentos (Tamiflu), o desenvolvimento de rotinas e processos para o isolamento de casos e para o transporte de pacientes para estabelecimentos de saúde especializados.

Nos países em desenvolvimento, ao que parece, as estratégias de enfrentamento de uma pandemia – inclusive os aspectos logísticos – têm tido pouca comunicação social e pouca participação da sociedade civil, empresas e instituições não-governamentais. Em geral, esses países não estão preparados para dar respostas em caso de uma crise pandêmica. Alguns países da Ásia, da África subsaariana e certos grupos populacionais da América Latina serão os mais afetados.

Na América Latina, a região mais desigual do mundo, alguns países deram ou podem dar uma resposta rápida e eficaz a uma situação de crise como a vivida no México. Mesmo assim, poucos governos divulgaram suas reservas de antivirais. Dizem apenas que o estoque é suficiente, para tranquilizar a população, mas podem estar jogando com a sorte.

A Influenza A no Brasil

De acordo com os dados do Ministério da Saúde, o Brasil tem utilizado para a gripe A (H1N1) a mesma estratégia de notificação, investigação e diagnóstico laboratorial utilizada para as pessoas em situação de risco na influenza sazonal, ou seja, menores de 2 anos, maiores de 60 anos, gestantes, portadores de doenças crônicas e pessoas imunodeprimidas. Os sistemas existentes de notificação – SINAN, Sistema

de Vigilância Sentinela da Gripe⁸, Sistemas de Informações Hospitalares, Sistemas de Informação de Mortalidade (SIM) e outros permitem gerar uma base de dados consistente e acompanhar adequadamente o processo de vigilância do H1N1 no Brasil. Há que destacar que o sistema brasileiro de informações de saúde é um dos mais completos na América Latina.

Os dados revelam que 43% dos casos registrados de H1N1 no Brasil (sobre uma base de 1 583 casos na primeira semana de agosto) estavam associados a pessoas que tinham pelo menos um fator de risco complicador (inclusive gravidez), proporção que é relativamente mais baixa (38%) entre os agravos verificados na gripe sazonal. Observa-se ainda uma maior participação de mulheres (55%) entre os afetados pelo H1N1. De acordo com matéria publicada no *Estado de São Paulo* em 6 de agosto último, o número de casos graves de H1N1 no Brasil dobrou de 14% para 28% em duas semanas, o que mostra que as manifestações da doença podem estar-se tornando mais violentas, contribuindo para um aumento de sua mortalidade.

Também é desproporcionalmente alto, em relação a outros países, o número de gestantes brasileiras que morreram por complicações associadas à gripe A (H1N1). Dados da primeira semana de agosto revelam que, do total de 82 gestantes que contraíram a gripe A (H1N1), 34% haviam morrido, o que é considerado uma proporção bastante elevada.

.....

8. O Sistema de Vigilância Sentinela de Síndrome Gripal (Sivep Gripe) foi implantado no Brasil em 2000 e conta atualmente com 62 unidades de saúde responsáveis pela produção de dados epidemiológicos agregados. As unidades estão distribuídas em todos os estados, incluindo três municípios de fronteira. Além de permitir monitorar a demanda por atendimento por síndrome gripal nas unidades sentinelas, o Sivep Gripe tem entre seus objetivos o monitoramento e identificação dos vírus que circulam nas comunidades, contribuindo para a adequação imunogênica da vacina contra a influenza sazonal utilizada anualmente, além da identificação de novas cepas de vírus influenza.

da em comparação com a de outros países.

A maior presença de casos graves e complicações da gripe A (H1N1) no Brasil pode estar influenciando sua alta mortalidade. Na maioria dos países, o número de mortes em relação aos casos registrados é inferior a 1%, mas no Brasil esta proporção chegaria a 12%, de acordo com as próprias estatísticas do Ministério da Saúde (9% segundo a Tabela 1). O país latino-americano que chega a proporções mais próximas é o Paraguai (com 9%). Em outros países, como Colômbia e Argentina, a proporção se encontra ao redor de 6%.

Considerando, porém, a mortalidade acarretada pela influenza A no conjunto da população, pode-se dizer que o Brasil ainda se encontra em melhor situação que outros países latino-americanos como Argentina, Uruguai, Costa Rica, Paraguai e Chile, onde as taxas de mortalidade por 100 mil habitantes variam entre 0,6 (Chile) e 1,0 (Argentina). A taxa de mortalidade observada nos casos de gripe A (H1N1) no Brasil é de 0,09 por 100 mil habitantes, ainda que nos estados do Sul, onde a incidência é agravada pelo inverno mais rigoroso, ela seja quatro vezes superior à média nacional, como se vê no Gráfico 3.

Portanto, ainda que no Brasil o número de mortes seja elevado diante do número de casos,

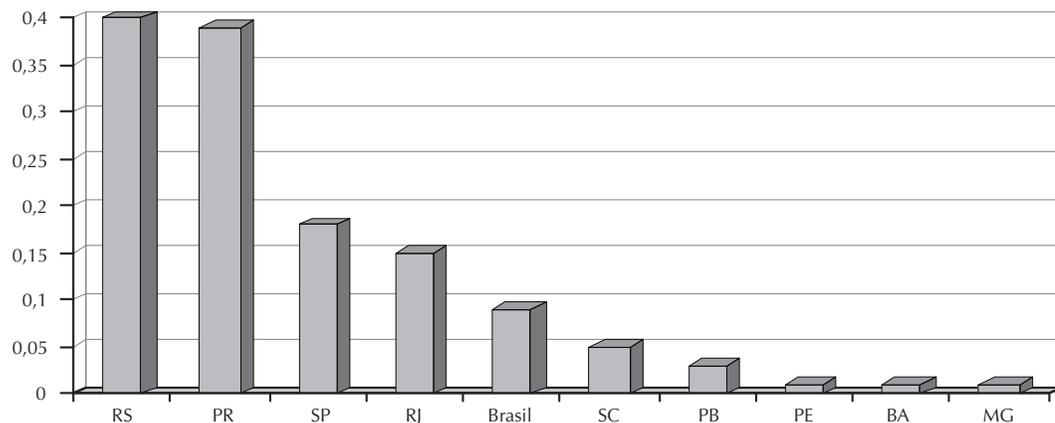
a pandemia ainda não teve efeitos tão drásticos sobre a mortalidade geral como em outros países latino-americanos, o que pode levar à hipótese de que o número de casos registrados esteja subestimado.

O Brasil está preparado para enfrentar a gripe A (H1N1)?

Do ponto de vista formal, sim. Vários guias e protocolos têm sido emitidos, incluindo os mais recentes no mês de agosto de 2009. Eles permitem orientar os serviços de saúde a como proceder em relação a aspectos tão diversos quanto: administração do cuidado clínico, aspectos laboratoriais, indicações para o uso de medicamentos (Tamiflu), medidas a serem tomadas pelas unidades assistenciais, atendimento ambulatorial e pronto atendimento, transporte de pacientes, segurança dos hospitais, processamento de produtos da saúde, vigilância epidemiológica integrada com a assistência, informação sobre internação e mortalidade e processos de vigilância sentinela. Essas normas seguem basicamente a orientação da OMS e estão amplamente disponíveis.

Sabe-se pela imprensa que a Fiocruz tem adquirido o Tamiflu, em seu estado genérico, e tem um acordo com a Roche para sua emba-

GRÁFICO 3 – Taxa de mortalidade por H1N1 no Brasil por 100 mil hab. (acumulado até agosto 2009)



Fonte: Ministério da Saúde.

lagem e distribuição, já que o principal cliente do medicamento é o Ministério da Saúde, que o tem armazenado nos estoques da rede básica e hospitalar de saúde do país.

No entanto, não têm sido realizados processos de avaliação sistemática que permitam saber qual o nível de preparação das unidades de saúde para enfrentar uma pandemia de influenza A. Estariam a rede de saúde, os hospitais, ambulatorios e unidades de pronto atendimento aptos a prevenir e controlar a transmissão e a receber e tratar um conjunto crescente de casos, se e quando a pandemia alcançar grandes proporções?

Informações da Organização Panamericana da Saúde (OPS) mostram que a pandemia apresenta tendências decrescentes na Argentina, Canadá, Chile, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Jamaica, México, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. O risco parece ser crescente em Belize, Bolívia, Guatemala, Haiti, Paraguai, Peru e Santa Lúcia. Nos demais países das Américas, inclusive o Brasil, não existe informação ou a tendência não está definida.

A intensidade da pandemia, no final de julho, parecia ser elevada na Argentina, Canadá, Cuba, El Salvador e Guatemala. O Brasil está entre os países onde não existe informação que permita determinar a intensidade da pandemia. No que se refere ao impacto da pandemia nos serviços de saúde, este parece ser moderado em países como Argentina, Bolívia, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala e Paraguai. Não há países onde o impacto seja alto e no Brasil, mais uma vez, não há informação, segundo a OPS, sobre a capacidade de resposta dos serviços de saúde.

Considerações finais

As lições aprendidas das pandemias anteriores de influenza mostram que a *vigilância epidemiológica adequada* é o primeiro passo. Quanto mais cedo forem identificados os modos, a intensidade e a capacidade de resposta das instituições, mais fácil é avançar nos processos de preparação e evitar tragédias como as

ocorridas com a gripe espanhola. A vigilância pode ainda contribuir para acelerar a produção das vacinas, dado que permite acompanhar as mudanças virais para ajustar a eficácia das vacinas contra os distintos tipos de influenza (sazonal e outras).

A vigilância sobre a influenza, tanto humana como animal, também permite uma prévia identificação das populações que vivem em contato com animais domésticos ou selvagens, propiciando aos Ministérios, tanto da Agricultura como da Saúde, a proposição de rotinas sanitárias e a fiscalização do seu cumprimento, para evitar ou mitigar as chances de que vírus de transmissão animal possam sofrer mutações e se transformar em vírus de transmissão de ser humano para ser humano.

Organizações como a OMS, a OIE e o Banco Mundial, ainda que burocráticas, têm demonstrado muito mais eficiência e competência para elencar rotinas, conseguir recursos internacionais de financiamento⁹ e definir o papel de laboratórios na produção de vacinas e medicamentos para as pandemias de influenza do que os governos em dar uma resposta rápida e adotar medidas para enfrentar esses surtos. Nações continentais como a China, por exemplo, estão longe de fornecer informações fidedignas sobre os riscos de uma pandemia até que elas ocorram (como o caso da SARS) e é praticamente impossível convencer os governos dos países africanos – dizimados pela AIDS e pela malária – a investirem em processos de vigilância contra a influenza.

Além da vigilância, *o segundo passo é a comunicação aberta sobre os dados e fatos relacionados com a influenza*, independentemente de suas consequen-

.....

9. O Banco Mundial aprovou, recentemente, em tempo recorde, uma linha de crédito de US\$ 250 milhões para que o governo mexicano pudesse enfrentar a pandemia da gripe A (H1N1) e dispõe de mecanismos de crédito para qualquer país que queira utilizar estas facilidades para temas de vigilância e preparação da rede de saúde para enfrentar uma pandemia de influenza.

ências políticas. Quando a comunicação é aberta, a vigilância é adequada e a liderança política é forte o suficiente para avançar na solução dos problemas, existe a chance de que uma pandemia possa ser evitada em seu nascedouro pelo isolamento de casos, criação de áreas de quarentena e administração de antivirais. A recomposição dos estoques de antivirais pelos países, a adequada comunicação sobre o número de doses existentes e sobre as estratégias para que todos possam ser atendidos no caso de uma crise pandêmica são passos necessários para construir uma relação de confiança entre o governo e sua população no caso de uma crise pandêmica.

Um terceiro passo é investir mais em pesquisa básica e desenvolvimento de vacinas e antivirais. Tomando como referência os esforços de luta contra o bioterrorismo, a OMS considera os vírus da influenza entre os mais de 40 tipos de vírus que poderiam ser utilizados como arma

suja bacteriológica. Os três primeiros da lista são anthrax, peste e varíola (peste e varíola são evitáveis por vacinação).

O combate às endemias gera um bem público que beneficia a todos e é indivisível. É antes de tudo uma função essencial de saúde pública. Cabe ao Estado o papel de condutor da estratégia e de fazê-la cumprir pelas empresas, indivíduos e instituições da sociedade civil.

Com o término do inverno no Hemisfério Sul é possível que o governo nos países da América Latina, particularmente nas regiões mais frias do Cone Sul, ganhem fôlego para começar a intensificar seus esforços de preparação para enfrentar uma eventual pandemia. O bastão passa novamente para o Hemisfério Norte. A resposta mexicana aos efeitos da influenza no próximo inverno poderão balizar e antecipar a dimensão do que ainda estará por vir. Esperemos que não seja o pior. ○

Novos Tempos, Espaços e Públicos

Os Complexos Desafios da Educação Superior no Brasil

RONALDO MOTA

A complexa diversidade do sistema nacional de educação superior sugere fortemente evitar simplificações, frases definitivas, reduções e, especialmente, preconceitos. Ainda assim, há que pontuar os elementos básicos presentes e as principais bifurcações. Igualmente, a multiplicidade de variáveis não deve ser motivo para não destacar características fortes e evidentes presentes no modelo atual, independente de setor público ou privado.

A título de exemplo, uma dessas características é a estrutura burocrática e legalista que invade de normas e órgãos esta área, a qual demanda cada vez mais abordagens acadêmicas que muitas vezes não têm correspondência alguma com ações normativas que emperram alterações, mesmo quando as mudanças são perceptíveis e reconhecidamente necessárias à luz de todos os atores.

Dar conta desse cenário, no qual as contradições e os contrastes estão sempre presentes, é, portanto, o desafio permanente, ainda por resolver. Em uma ponta do ensino superior está o ensino médio, reconhecidamente o elo mais fraco de um sistema educacional re-

cheado de fragilidades; na outra, uma pós-graduação relativamente bem organizada e com demonstrações inequívocas de qualidade. Da mesma forma, a produção científica, boa parte dela assentada nos docentes universitários, demonstra surpreendente vitalidade (crescimento de 0,5% da produção científica mundial, no começo da década de 1990, para mais de 2% nos tempos atuais), sem que se tenha alterado de forma substantiva nossa conhecida fragilidade (número de patentes seria somente um dos indicadores) em impactar o sistema produtivo nacional.

A crise financeira em curso engendrou uma crise econômica global, cuja relevância é inquestionável, ainda que não se saiba exatamente o quanto afetará cada país em particular. Os dados hoje disponíveis apontam que, provavelmente, o Brasil será um dos menos atingidos, ainda que isso não signifique deixar de sofrer seus efeitos, demandando análises setoriais não-simples.

Na educação superior, todas as instituições podem ser imediatamente afetadas. Tanto as públicas por novos arranjos nos orçamentos, que demandam ações das áreas de planejamento público, quanto as do setor privado, na medida em que restrições de crédito e alterações de perfis das camadas sociais de sua clientela são elementos que impactam suas perspectivas para os anos vindouros.

Albert Einstein (1879-1955) entende as crises como uma bênção que pode ocorrer com as pessoas e os países, porque traz progressos. Diz ele:

.....
RONALDO MOTA é secretário de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação do Ministério da Ciência e Tecnologia, professor titular de Física da Universidade Federal de Santa Maria e pesquisador do CNPq. Anteriormente, foi secretário da Educação Superior e secretário de Educação a Distância do Ministério da Educação.

A criatividade nasce da angústia, como o dia nasce da noite. É na crise que nascem invenções, descobrimentos e as grandes estratégias. Quem supera a crise supera a si mesmo, sem ficar superado. Sem crise não há desafios, sem desafios, a vida é uma rotina. Sem crise não há méritos. É na crise que aflora o melhor de cada um. Falar de crise é promovê-la. Acabemos com a única crise realmente ameaçadora, que é a tragédia de não querer lutar para superá-la.

Um rápido panorama numérico

Das 2300 instituições abarcadas pelo Censo INEP¹, 89% são do setor privado e 11% de natureza pública. No setor privado, mais de três quartos são particulares e as demais (em torno de ¼) são comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

São 23 488 cursos de graduação presencial, 3 702 de educação tecnológica e 408 na modalidade educação a distância. O número total de matrículas é de 5 250 147, sendo 4 880 381 na graduação presencial, 3 69 766 em graduação a distância e 3 47 857 em graduação tecnológica.

O crescimento destacado da educação a distância reflete as políticas aplicadas com sucesso nos anos recentes². A modalidade a distância, que representava 1% das matrículas em 2004, em 2007 saltou para expressivos 7% e continua crescendo a passos acelerados.

Dos 4 880 381 estudantes presenciais, 1 240 968 estudam em instituições públicas (615 542 em federais, 482 814 em estaduais e 142 612 em municipais) e 3 639 413 em instituições privadas, correspondendo respectivamente a 25,4% e 74,6% do total de estudantes do ensino supe-

rior. Quanto à organização acadêmica, 2 644 187 (54%) estudam em universidades, 680 938 (14%) em centros universitários e 1 555 256 (32%) em faculdades.

Em termos de matrículas globais na graduação, envolvendo as duas modalidades, a taxa de escolaridade bruta (% de matrículas comparadas com a população jovem entre 18 e 24 anos) já ultrapassa 20%. Por sua vez, a taxa líquida (considerando somente matrículas de jovens) encontra-se um pouco acima de 12%. Números muito distantes do previsto (30%) no Plano Nacional de Educação para o final desta década.

Uma interessante observação que se pode extrair desses números é que mais de 40% de nossos estudantes universitários têm 25 anos ou mais. Em geral, têm emprego, são casados, têm filhos e são oriundos de famílias de classe média, predominantemente baixa³.

Dados do questionário socioeconômico preenchido pelos estudantes que realizaram os ENADES 2005-2006 mostram importante modificação acerca dos meios de comunicação preferidos pelos concluintes. Enquanto a internet em 2002 era a opção de menos de 10%, em 2006 42% a preferiam a todos os outros meios. Nesse ritmo, não resta dúvida de que encerraremos a década tendo a internet como principal meio de informação.

Da pedagogia à andragogia

Os dados apresentados acima mostram a necessidade cada vez maior de abordagens andragógicas⁴, ou seja, que reconheçam o *andros*

3. R. Mota e H. Chaves Filho, "Educação Transformadora e Inclusiva", *Inclusão Social* (IBICT), Brasília, IBICT, 2005, vol. 1, n. 1, p. 47.

4. Davenport, "Is there any way out of the andragogy mess?", em M. Thorpe, R. Edwards & A. Hanson (eds.), *Culture and Processes of Adult Learning*, London, 1993; M. Knowles, *Self-Directed Learning*, Chicago, Follet, 1975; M. Knowles, *The Adult Learner: A Neglected Species*, 3. ed., Houston, TX, Gulf Publishing, 1984; M. Knowles, *Andragogy in Action*, 1984; James Fisher

.....

1. Brasil, Ministério da Educação, Portal na Internet do Ministério da Educação, Página INEP. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/>.

2. Ronaldo Mota, "A Universidade Aberta do Brasil", em F. M. Litto & M. Formiga(orgs.), *Educação a Distância: O Estado da Arte*, São Paulo, Pearson Prentice Hall, 2008, cap. 40, pp. 290-296.

(homem, em geral, no caso significando adulto, em grego), em contraposição aos métodos pedagógicos e a *paidós* (criança, em grego).

Há que notar que o principal público que nos últimos anos estava, de forma destacada, começando a procurar com mais intensidade o ensino superior era aquele proveniente das classes c e d. Isso é verdadeiro tanto no setor público em expansão, notadamente nas universidades federais, como no setor privado.

Entender como a crise afetará esse processo não é tarefa simples, mas necessária. Dois possíveis impactos são cruciais: i) aumento do desemprego e maior competição pelos postos de trabalho, no contexto de alterações no mundo do trabalho; ii) necessidade de agregar mais tecnologias em todos os processos, inclusive educacionais.

Acerca do primeiro, não há elementos disponíveis para uma previsão segura acerca da intensidade de desemprego adicional no Brasil, mas é certo que o ritmo de crescimento das exigências de qualificação da mão-de-obra será intensificado, fazendo com que os que já estão trabalhando enxerguem na educação, cada vez mais, o principal instrumento de manutenção ou obtenção de espaços no mundo do trabalho.

Sobre o segundo impacto crucial, incorporação de tecnologias inovadoras, a crise atual só fará acelerar ainda mais a competitividade em todos os setores, especialmente na formação de recursos humanos, por agregar novos conteúdos tecnológicos.

Enfim, entre os estudantes que chegam à universidade, não há mais somente jovens, quase adolescentes, que recentemente completaram o ensino médio e quase precocemente se definiram por esta ou aquela futura profissão.

.....
& Ronald Podeschi, "From Lindeman to Knowles: A Change in Vision", *International Journal of Lifelong Education* 8: 4, pp. 345-353, out.-dez. 1989; M. Knowles, *The Modern Practice of Adult Education. From Pedagogy to Andragogy*, 2.ed., Englewood Cliffs, Prentice Hall/Cambridge, 1980, 400 pp.

Em número cada vez maior, se encontram adultos, com suas características específicas, um público que naturalmente demanda novas metodologias e abordagens didáticas diferenciadas que levem em conta processos de ensino-aprendizagem próprios da andragogia.

Enquanto o denominado bom aluno de antigamente estudava, especialmente, depois que o professor ensinava em sala de aula, hoje dos estudantes é exigido um preparo anterior à ocorrência dos momentos presenciais em sala de aula. Para tanto, além de outras inovações decorrentes, faz-se necessário que material didático seja disponibilizado de forma apropriada e nos momentos adequados.

Nesse novo contexto, a aula expositiva muda de característica, devendo o professor saber que fala para iniciados, priorizando o reforço de conceitos já preliminarmente assimilados, promovendo atividades laboratoriais/experimentais, desafiando os estudantes para um debate mais profundo e participativo.

De fato, caminhamos, de forma acelerada, rumo a uma educação flexível, na qual as boas características de ambas as modalidades, presencial e a distância, poderão e deverão ser contempladas simultaneamente e de forma muitas vezes complementar⁵.

Em décadas anteriores, a formação em graduação nas diversas carreiras do ensino superior consistia basicamente em dotar os futuros formandos de um conjunto razoavelmente bem definido de conhecimentos específicos próprios de cada profissão.

Além disso, na visão anterior, priorizava-se o desempenho individual. Já nas abordagens

.....
5. Fred S. Keller, "Goodbye, Teacher...", *J. of Applied Behavioral Analysis*, 1(1): 79-89, Spring 1968; J. Gilmour Sherman & Robert S. Ruskin, "The Personalized System of Instruction", *Educational Technology Publications*, Englewood Cliffs, NJ, 1978, vol. 13 in *The Instructional Design Library*, series ed. Danny G. Langdon; J. Gilmour Sherman, Robert S. Ruskin & George B. Semb (eds.), *The Personalized System of Instruction: 48 seminal papers*, TRI Publications, Lawrence, Kansas, 1982.

contemporâneas, o trabalho em grupo ocupa espaço preferencial, para estimular o trabalho em equipe e o desenvolvimento coletivo.

A aprendizagem, antes limitada tipicamente ao espaço da escola, espalha-se por outros espaços, compreendendo o ambiente doméstico, o do trabalho e o caminho de um para outro. De fato, estamos diante de um novo paradigma espaciotemporal, sem limites de qualquer natureza, nem no tempo nem no espaço. Assim, sem prejuízo das especificidades do ambiente escolar, o ensino rompe barreiras e não aceita fronteiras, incorporando todos os possíveis e imagináveis nichos e a todos eles podemos proclamar espaços e tempos de aprendizagem.

A educação permanente ao longo da vida, a inundação da aprendizagem ocupando todos os possíveis espaços e a concepção de que todos seremos estudantes para sempre estão em perfeita coerência com a predição de Albert Einstein, que um dia ousou definir que educação é aquilo que fica quando esquecemos o que nos foi ensinado.

O perfil do profissional contemporâneo

Como abordado acima, no que concerne às aulas tradicionais, pouco ou nada tem-se alterado ao longo de décadas. Há quem prefira falar em séculos ou milênios. Poder-se-ia argumentar até mesmo em favor das boas tradições, alegando sua eficiência e eficácia (afinal funcionava!). No entanto, a verdade no universo educacional é que o mundo extraeducacional tem-se alterado com rapidez e profundidade antes inimagináveis, enquanto as metodologias adotadas, associadas aos processos de ensino-aprendizagem, invariavelmente, têm-se mantido essencialmente as mesmas.

O que esperar de um profissional, egresso de um curso superior, é tudo menos o mesmo, se compararmos décadas atrás com os tempos atuais. Mais ainda, se pensarmos o que se demandará uma década à frente. Há, de fato, um abismo

entre o que seria o indiscutível talento de outrora e o que é alguém preparado para o futuro.

Um grande complicador é que o que se espera, em termos de competência, hoje e amanhã, inclui os requisitos de ontem. Isso faz com que seja necessário criar novos atributos sem abrir mão dos anteriores. Um resumo de todas as mudanças está na diferenciação entre competência técnica e competências múltiplas.

Houve um período em que era suficiente o domínio de um conjunto razoavelmente delimitado de conhecimentos, associado a um elenco restrito de técnicas e procedimentos básicos contidos nos currículos-padrão definidos para cada profissão.

Assim, cumpridos (muitas vezes cumpridos também) os créditos, tínhamos o formando, no limite, preparado para o exercício profissional. Era por essa simples razão que funcionava, quase sempre. O dilema de hoje, bem como do futuro, é mais singelo ainda: simplesmente, não funciona mais!

A sala de aula reproduz e reforça o padrão do bom comportamento desejável do estudante calado. Sentado em fileiras, invariavelmente bem separadas e organizadas de tal modo que, dispostos um atrás do outro, estejam distanciados ao máximo. Preparados para copiar a fala do professor e estudar depois, tal como previsto e apregoado. Individualmente, tal como será depois testado.

O espaço organiza a não-interação, o não-discurso entre os pares, em total não-sintonia com o mundo do trabalho em que eles (os estudantes) estarão imersos em suas vidas profissionais.

Em complemento à competência técnica, aspecto quase único dos enfoques tradicionais, existem hoje múltiplas habilidades a serem desenvolvidas e estimuladas. Entre elas, destaco a competência emocional, a capacidade de trabalhar em equipe e a vivência em laboratórios no enfrentamento de situações-problema, elementos em geral inexistentes (ou pouco explorados) nos currículos típicos.

O aspecto comportamental é absolutamente crucial quando um profissional se depara com um problema inédito, um tema inovador ou tecnologias recentes. Se ao longo do período escolar, o qual é rigorosamente infindo, essas emoções, que preparam para enfrentar desafios, não tiverem sido trabalhadas, o suposto cidadão, ainda que dominando as técnicas convencionais, terá enorme chance de fracasso. E provavelmente não terá instrumentos para até mesmo lidar com o fracasso. Se os entornos emotivos comportamentais não tiverem sido preparados adequadamente ao longo dos percursos acadêmicos, a prática no trabalho talvez não lhe seja suficiente para as superações requeridas, dentro dos tempos disponíveis.

Uma outra capacidade associada às novas competências é o trabalho em equipe. No passado recente, os exercícios profissionais eram atos majoritariamente isolados à semelhança dos processos avaliativos típicos, nos quais a relação básica era entre um problema discreto (isolado) e um indivíduo. No futuro próximo, inclusive hoje, a imensa maioria dos desafios, em qualquer profissão, envolve um grupo de atores e um somatório de questões complexas e inter-relacionadas.

Assim, não é mais aceitável que a preparação para ambientes tão distintos, o passado e o futuro, seja a mesma. É óbvio que não pode ser. No entanto, em quase todas as práticas educacionais atuais (há exceções que confirmam a regra, notadamente em nossa boa pós-graduação), os processos avaliativos baseiam-se predominantemente em relações simples e singulares entre um educando isolado e um problema discreto e dissociado.

A competência de liderança dos estudantes, a capacidade de tomar iniciativa, a habilidade gerencial, a compreensão do coletivo e a sensibilidade quanto ao ambiente em que estão imersos são atributos que raramente estão presentes nas avaliações, tanto de ingresso como de saída, dos estudantes de graduação.

O papel-síntese das experiências em laboratórios, os estímulos diversos ao trabalho em

grupo e a sensibilidade que reconhece no outro, e em si mesmo, as qualidades, peculiaridades e limitações são práticas pouco, ou nada, exercitadas nas metodologias clássicas adotadas.

Para tratar do avesso do avesso, insisto que nada disso isenta a necessidade de profundo conhecimento dos aspectos técnicos específicos (capacidade técnica). Os estímulos às novas competências não menospreza o conhecimento tradicional e mesmo os procedimentos-padrão de avaliação. Não se trata de substituir, mas sim de agregar. Ensinar não ficou mais simples, transformou-se em mais complexo, como a vida e o mundo do trabalho que nos cerca.

Estudar antes: uma solução simples e eficiente

Não há teoria educacional aceitável que não esteja baseada na prática. Por outro lado, pouco ajuda a prática dissociada e que dispensa teorias, dado que errática. Se um resumo fosse necessário para identificar de forma sintética a “novidade” ou “característica” do processo proposto, diria: simples, basta estudar antes.

A proposta de estudar antes das aulas lembra, guardadas as diferenças e circunstâncias, uma frase presente nas manifestações estudantis de 1968 na França: sejamos realistas, peçamos o impossível! A semelhança entre o realismo e o impossível é o caminho em construção. Ninguém imagine a tarefa simples ou imediata.

Trata-se efetivamente de mudar uma cultura. Antiga porque calcada em hábitos que vêm da educação básica e arraigada porque envolve todos os atores, tanto alunos como professores. No entanto, não há outro caminho capaz de formar pessoas preparadas adequadamente aos nossos tempos, daí o realismo.

Para termos noção da dimensão do problema, é bom recordarmos que em nossa cultura educacional a criança com seis ou sete anos é obrigada a ir à escola. E é bom que seja assim. Os pais ou responsáveis respondem legalmente pelo não-cumprimento dessa obrigação.

De forma que, mesmo que puxados pelos braços, os alunos iniciam a vida escolar no ensino fundamental e permanecem ao longo do ensino médio, ao menos aqueles que atingem este nível. Em suma, permanecem as características de escola enquanto obrigação e o ideal do aluno associado fortemente ao ato de estudar somente depois aquilo que foi ministrado previamente em sala de aula.

Até o passado recente, o ensino universitário era predominantemente de acesso exclusivo às classes sociais médias e altas. O caso mais comum (típico) era de jovens em torno de vinte anos, seguindo para universidade quase por inércia, imediatamente após o ensino médio, por impulso social, quase sempre sem compromisso com o trabalho e com hábitos e costumes totalmente “grudados” àqueles do ensino médio.

Coerentes com tal perfil, os métodos educacionais adotados não procuraram em nada destoar das metodologias pedagógicas anteriores, muitas vezes agravados pelo estímulo à memorização e preparação a responder questões, elementos típicos associados aos processos seletivos que ainda perduram.

Tal cenário tem sido invadido por todos os lados e, às vezes, demoramos para percebê-lo, dando uma sobrevida a algo que não mais responde às novas realidades. Os estudantes já não são os mesmos, sendo que na virada desta década, do que estamos próximos, a maioria do corpo discente terá mais de vinte e cinco anos, será casada, com filhos, trabalhando e, em geral, estudando à noite.

O mundo do trabalho está a exigir profissionais mais bem formados do que simplesmente informados, com capacidade de trabalhar em equipe e preparados para se educarem ao longo da vida. Enfim, que tenham habilidades e competências capazes de fazer com que não temam o novo, estejam preparados para desafios, sejam eles quais forem. Tais ingredientes serão definidores do sucesso ou insucesso das empreitadas.

Assentadas nos argumentos dos mecanismos autoinstrutivos⁶ tradicionais, buscando compatibilidade com os perfis dos estudantes atuais e com os futuros profissionais que pretendemos formar, as considerações apresentadas aqui valem indistintamente para a modalidade presencial ou a distância.

As atividades que precedem os momentos presenciais não têm a intenção de substituí-los, mas de prepará-los para uma nova dinâmica de sala de aula. As abordagens aqui propostas aproximam-se daquilo que costumamos denominar de modalidade híbrida flexível, a qual procura combinar os elementos mais adequados das duas modalidades, presencial e a distância.

As tecnologias inovadoras que puderem ser incorporadas são essenciais, ainda que apenas ferramentas do processo, para viabilizar a transmissão do conteúdo das disciplinas, bem como seus cronogramas e outras funcionalidades, de modo que todos esses elementos estejam acessíveis aos estudantes desde os primeiros momentos da relação professor-estudante.

As experiências de sala de aula são o motor principal capaz de dar vida às teorias. Dessa forma, construídos coletivamente, os procedimentos e abordagens jamais pretenderão ser receitas gerais, universais e atemporais, o que contrariaria os postulados de respeito às diferenças e de reconhecimento das peculiaridades, riquezas maiores do cenário educacional brasileiro.

A criatividade e o papel do professor

A civilização micênica, em torno do século XVII a.C., constituiu-se no primeiro império do mundo ocidental por controlar o bronze e, a partir dele, obter ferramentas para uma agricultura geradora de excedentes e para a fabricação de armas de guerra, que permitiram

6. Atitude de explorar inicialmente a capacidade de aprender sozinho e, após os esforços iniciais, contar com a participação do professor

escravizar seus vizinhos⁷. Ela foi, posteriormente, derrubada pelos dórios, no século XII a.C., que, por sua vez, dominavam o ferro, superior ao bronze para aquelas finalidades.

Mais recentemente na história da Humanidade, o país que controlasse colônias e, conseqüentemente, o fluxo de matérias-primas, transformava-se em nação dominante. Em seguida, a prioridade esteve associada ao controle do processo industrial e da apropriada manipulação da ciência e, especialmente, da tecnologia dela decorrente.

Considerar o passado ajuda a entender o presente e ousar prever o futuro. Temos pouquíssimos elementos para saber o que será, nos próximos anos, determinante na relação entre países e entre grupos sociais dentro de um mesmo país. No entanto, se tivéssemos que apostar em uma única palavra, para definir o que está por vir como determinante, provavelmente a palavra-chave seria criatividade.

A dificuldade, no entanto, começa por não termos uma definição precisa do que seja afinal criatividade. Para a mais abrangente abordagem, ela está associada, genericamente, à ação de um indivíduo ou grupo, o qual, usando os símbolos e conceitos de um dado domínio da arte ou da ciência, introduz uma nova ideia, que é coletivamente considerada relevante para o desenvolvimento daquele próprio domínio.

Criatividade está também associada a processos de mudança, de desenvolvimento e de evolução na organização da vida subjetiva, através da manipulação de símbolos ou objetos externos para produzir um evento incomum para nós ou para nosso meio.

Seria mais adequado afirmar que, dentro do amplo universo de conceitos sobre criatividade, eles se assemelham e muitas vezes se complementam. Os diversos conceitos estão ligados a estilos de pensamento, características de perso-

.....
7. Ronaldo Mota, Renato Zamora Flores, Lenira Sepel & Élgion Loreto, *Método Científico e Fronteiras do Conhecimento*, Santa Maria, Cesma Edições, 2003.

nalidade, valores e motivações pessoais ou coletivas, bem como a fatores de ordem social e normas previamente estabelecidas.

Portanto, criatividade está associada a variáveis diversas, contendo elementos de natureza complexa, de características multifacetadas, envolvendo uma interação dinâmica entre elementos relativos à pessoa, ao coletivo, ao ambiente, a valores e normas culturais. A criatividade contempla associações e combinações inovadoras de planos, modelos, sentimentos, experiências e fatos.

Etimologicamente, criatividade deriva de criar, do latim *creare*, que significa dar existência ou estabelecer relações até então não-configuradas no universo do indivíduo ou do coletivo.

Educacionalmente, é preciso estabelecer que criatividade não é privilégio de selecionados, podendo e devendo ser desenvolvida através de determinadas condições que colaboram com suas manifestações ou com a amplificação das mesmas.

Mesmo não excluindo ninguém de potencial criativo, é certo também que alguns indivíduos já apresentam, naturalmente, maiores evidências desse padrão de comportamento curioso, investigativo e voltado para a experimentação, tanto em suas áreas de interesse como em terrenos nem tão familiares, envolvendo outras culturas, tecnologias, idiomas etc.

Acredita-se também que o potencial criativo tenha início na infância. Quando as crianças têm suas iniciativas criativas elogiadas e incentivadas pelos pais, tendem a ser adultos mais ousados, propensos a agir de forma inovadora. O inverso também parece ser verdadeiro.

Enfim, embora não conheçamos nenhuma regra preestabelecida, podemos elencar fatores que podem ser positivos ou negativos para a criatividade, estimulando-a ou inibindo-a, fatores que dependem das características presentes em determinada organização e nas concepções e posturas dos responsáveis pela sua gestão.

A grande novidade que enfrentaremos, em futuro bem próximo, será menos a comprova-

ção da relevância da criatividade e mais a constatação de que se trata de algo que podemos despertar e estimular ou, alternativamente, reprimir, inibir e sufocar. Em especial, perceberemos, cada vez mais, que Educação tem tudo a ver com criatividade.

Assim, no campo educacional, a criatividade está relacionada com a capacidade de absorver, transformar e produzir conhecimento. Cabe à escola garantir as condições fundamentais para a educação e propiciar o ambiente adequado para que o estudante seja estimulado a criar a partir do que já foi aprendido, lidando com o novo e despertando valores positivos associados à invenção em geral e à descoberta de conhecimentos originais.

Partindo do pressuposto de que criatividade é uma capacidade que pode ser estimulada, ela está relacionada de várias formas com os atos de ensinar e de aprender, através de suas metodologias, no sentido amplo do termo.

No meio escolar, se o educando estiver inserido num ambiente acolhedor e prazeroso, estimulador da inventividade e do apreço pelo novo, certamente isso contribuirá (pelo menos haverá uma chance maior disso) para que ele seja um cidadão e um profissional mais criativo nas etapas posteriores.

Fundamental é expor o educando à criatividade, ou seja, propiciar-lhe oportunidades e incentivá-lo a buscar novas experiências, motivando-o a testar hipóteses e, principalmente, a estabelecer novas formas de diálogos. Esse processo fica ainda mais rico quando realizado com pessoas de outras formações, com diversos tipos de experiências e provenientes de diferentes culturas.

A dificuldade é que sabemos muito pouco acerca desse suposto ambiente acolhedor e estimulador da criatividade. Curiosamente, sabemos muito mais sobre como inibi-la, como bloquear inventividades e como dar espaço ao desprezo e ao preconceito contra o novo. São muitos os exemplos desses obstáculos, inclusive ambientes escolares desmotivadores, me-

todologias ultrapassadas e desconectadas da realidade do educando, viés autoritário e repressor etc.

Saber o que inibe a criatividade não é de-simportante; ao contrário, é muito importante. Ao identificarmos os elementos que cerceiam inovações, temos metade do caminho cumprido em direção a gerar os ingredientes que despertam a inventividade e deixam fluir a capacidade de criação.

Certamente, o papel do professor no contexto escolar é crucial nessa mediação de processos de ensino-aprendizagem que tenham como preocupação central desinibir aspectos associados à criação. Cabe especialmente (não exclusivamente) ao docente a difícil identificação dos fatores influenciadores (estimuladores e inibidores) da inventividade no ambiente educacional.

Várias barreiras a superar

Adams⁸, analisando aspectos da criatividade, assinala quatro tipos de fatores ou barreiras potencialmente bloqueadores da inventividade: i) emocionais, quando as emoções agem sobre a capacidade de pensar, de comunicar as ideias e opiniões, associadas a receios diante da possibilidade de fracasso; ii) culturais e ambientais, quando as ideias e concepções de uma determinada sociedade, cultura ou grupo atuam de forma a inibir a quebra de paradigmas das próprias crenças, dificultando a aceitação de um novo modo de pensar; iii) de intelecto e de expressão, que interferem diretamente na formulação de ideias, gerando inibição e desconforto na forma de expô-las com clareza e convicção; iv) de percepção, quando os obstáculos impedem compreender problemas ou as informações necessárias para a sua resolução.

Para superar as barreiras emocionais, há que criar, especialmente no espaço da sala de aula,

.....
8. J.L. Adams, *Conceptual Blockbursting: A Guide to Better Ideas*, Massachusetts, Perseus Books, 1986.

um ambiente que valorize também o erro, tal qual o acerto, como elementos integrantes do mesmo processo de aprendizagem. O fracasso, ou aquilo que assim é entendido, deve ser lido como ingrediente motivador na construção do processo dinâmico seguinte. E a superação tratada com naturalidade. Não é simples essa construção, mas é fundamental que a persigamos na prática.

Já os bloqueios culturais e ambientais, gerados por pressões sociais, culturais ou de um determinado grupo a que pertencemos, podem tornar nada fácil a aceitação de ideias diferentes ou divergentes daquelas tradicionalmente dominantes.

É bom destacar que se costuma associar o fato de maior diversidade de ritmos musicais a espaços mais propícios para o estímulo da criatividade. Haveria, em tese, uma correlação entre diversidade musical, seja ela produzida, praticada ou simplesmente ouvida, e ambientes criativos. Quanto mais ritmos musicais um grupo social, uma região ou um país dominam, praticam e divulgam, mais criativos tendem a ser seus habitantes ou componentes. Assim, ambientes que se caracterizam pela pluralidade, flexibilidade, diversidade e tolerância são, em princípio, mais propícios a derrubar barreiras culturais e ambientais.

Na escola, o professor que, além do conhecimento específico que o caracteriza, tem também um papel de orientador e facilitador, deve estar atento a todas as situações. O ambiente escolar é composto de pessoas felizmente bastante diferentes entre si. Os preconceitos e julgamentos devem ser pauta de discussões entre o corpo docente e o corpo discente para que todos possam compreender e respeitar as diferenças existentes dentro de qualquer grupo formado por pessoas. Ser diferente é normal.

Outro fator apontado são as barreiras intelectuais. Essas barreiras estão relacionadas com a dificuldade de escolha ou com a falta de linguagens ou de estratégias para solucionar problemas, situação em que um indivíduo ou um

grupo acaba prejudicado, pois desmotivado a buscar criativamente alternativas para transpor os problemas apresentados.

Para a superação das barreiras intelectuais, pode o docente trabalhar com possíveis sistematizações para a solução de problemas (existem várias), apoiando-se nos estágios clássicos: primeiramente, a percepção do problema; em seguida, a teorização do mesmo e o estímulo à inspiração sobre os possíveis caminhos para sua solução; e, por último, a conversão da ideia mental em ideia prática, na busca da solução final do problema proposto.

Dois elementos complementares contribuem para quebrar barreiras intelectuais. O estímulo à boa prática da expressão escrita, bem como da expressão oral, as quais compõem elementos determinantes no sucesso de qualquer profissional na realidade atual. Segundo, agrega-se a isso a capacidade de desenvolver-se e produzir em equipe, aspecto vital nas ações contemporâneas do mundo do trabalho. São elementos conectados: o trabalho em equipe é mecanismo fortemente estimulador da capacidade de comunicação; por sua vez, as habilidades de comunicação favorecem sobremaneira o trabalho em equipe.

Quanto às barreiras de percepção, um fator que pode acarretar prejuízo é o excesso de informações. Às vezes, muitas aulas expositivas, ao invés de esclarecer a respeito do que deve ser feito, acabam tendo um efeito contrário, gerando aquilo que Adams denominou “limites imaginários”.

Por vezes, os estudantes não conseguem avançar devido à ilusão da impossibilidade ou à dúvida sobre a capacidade própria de criar. É muito importante que o professor perceba, mais do que ninguém, que, quando as pessoas sabem que suas ações serão valorizadas, parecem tender a criar mais. Quando sentem que não estão sob ameaça (de ser reprovados injustamente ou de cair no ridículo, por exemplo), os estudantes perdem o medo de inovar e revelam melhor suas habilidades criativas.

Criatividade é o elemento mais importante dos processos educacionais do futuro e do presente. O fato de seu conceito ser complexo não pode e não deve minimizar sua relevância. Ela deve estar permanentemente associada, como fator principal, inerente a todas as estratégias educacionais, para que estas sejam compatíveis com a realidade do mundo atual.

Um novo cenário: os riscos da concentração e pasteurização

No cenário atual de crise financeira no mundo, a escala é um fator preponderante na sobrevivência, sucesso ou desaparecimento de empresas em todos os ramos de atividades. Na educação não é diferente e as instituições privadas não estão imunes à crise, seja no que ela representa de crise ou de oportunidades.

Há uma clara tendência macro à incorporação das instituições menores pelas maiores, gerando a formação de empresas *holding*, as quais muitas vezes se estabelecem como empresas de capital aberto em bolsas de valores, criando espaços compartilhados de controle e de definição de valores.

Talvez ainda seja prematuro emitir juízos definitivos de valor e sobre tendências de ganho ou perda de qualidade. No entanto, é perceptível que tais movimentos caminham em direção à incorporação de metodologias educacionais padronizadas, currículos unificados, sistemas de ensino mais estruturados e cada vez menos espaço para metodologias inovadoras, dependentes de conjuntos específicos de professores ou de especificidades regionais ou de propósitos peculiares a um certo contexto ou clientela.

Tende-se, nas instituições componentes de um grande grupo, a um processo de pasteurização metodológica, para aproveitamento de ganhos de escala e otimização de custos.

É inegável que a padronização de metodologias, via ensino estruturado, pode eventualmente acarretar melhoria de qualidade em instituições previamente muito deficientes e sem rumo. Por

outro lado, há exemplos de perdas irreversíveis de qualidade resultantes do menosprezo e do atropelo, decorrentes da centralização da gestão, a abordagens que levavam em conta contextos regionais, especificidades históricas próprias e relacionamentos pessoais estabelecidos na instituição incorporada ao grupo maior.

No cenário de concentração que se desenha em nível macro, creio que sobreviverão, além dos grandes grupos, pequenas instituições que consigam explorar suas especificidades e peculiaridades e incorporar novos modelos acadêmicos com agilidade e ousadia. Fazer uso de suas escalas menores, perante uma conjuntura educacional em que todos estarão desafiados a se reestruturar, pode ser uma agradável novidade em um cenário em que instituições de porte médio (*mezoescala*) tenderão a desaparecer.

Restarão em médio prazo, portanto, no setor educacional privado, em condições de enfrentar os períodos pós-crise, as grandes empresas, com seus atributos e fragilidades, e aquelas nano, quase familiares, que fazem uso intensivo de seus elementos diferenciais.

O emaranhado jurídico como obstáculo à inovação

Não há um elemento único capaz de expressar a extrema complexidade que caracteriza o setor da educação superior no País. Um deles, no entanto, contribui no sentido de dificultar o processo de mudanças necessárias: a febre jurídica que assola a educação superior no País.

Baseados na fé da capacidade normativa, abundam decretos, portarias, resoluções e órgãos. Em que pese a boa-fé das iniciativas, elas nada mais são do que reflexos perversos da falta de perspectivas educacionais. A ausência do saber o que fazer educacionalmente é preenchida pela edição de normas, sem perceber que as normas não só não induzem à qualidade como, ocasionalmente, a prejudicam sobremaneira.

Curiosamente, os instrumentos jurídicos criados, que têm seus estímulos principais no con-

trole sobre o setor privado, geram máquinas de desestímulo às necessárias inovações e ousadias acadêmicas, as quais, em geral, têm no terreno normativo extremado seus maiores inimigos.

As iniciativas educacionais inovadoras nesse emaranhado normativo, decorrente da extrema judicialização do ensino superior, poderão representar um fôlego fundamental. Por exemplo, no setor público federal, o Programa REUNI (Reestruturação Acadêmica e Expansão das Universidades Federais)⁹ é um sopro de ar fresco em uma sala já quase sem ar, ainda que ao longo de seu processo de implantação tenha progressivamente perdido sua ênfase na reestruturação acadêmica, fixando-se cada vez mais e tão somente na expansão de oferta de vagas.

Em tese, o setor privado poderia estar igualmente experimentando novas experiências, em

termos de modelos acadêmicos e adoção de metodologias inovadoras, com o mesmo vigor ou até mais disposição do que o setor público. Mas, definitivamente, não está.

As razões são múltiplas, mas o cerceamento normativo, fruto da extrema judicialização do ensino superior, é uma das razões principais. O setor privado não está fazendo uso, infelizmente, de sua maior agilidade, de sua mais natural flexibilidade, especialmente instituições de menor porte e com maior capacidade de impor comandos mais rapidamente.

Enfim, as tendências acadêmicas experimentadas pelas pequenas instituições ousadas poderão no futuro próximo representar um desafio capaz de amedrontar o macrodragão dos empecilhos jurídicos normativos que ocupam os espaços educacionais. ○

.....
9. Brasil, Ministério da Educação. Portal na Internet do Ministério da Educação. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/>.

