

INTERESSE
NACIONAL

INTERESSE NACIONAL

Ano 4 • Número 15 • Outubro-Dezembro de 2011

EDITORA

Maria Helena Tachinardi

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, 2413, sobreloja, cj. B
01452-000 • 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 2011

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: Fotografia de Klaus Post (www.sxc.hu)

Sumário

ANO 4 • NÚMERO 15 • OUTUBRO-DEZEMBRO DE 2011

7 Apresentação

ARTIGOS

10 A Copa do Mundo é Nossa?

JUCA KFOURI

O comentarista e colunista esportivo lança um olhar crítico sobre “a orgia da construção de novos estádios” no Brasil em preparação para a Copa do Mundo de 2014. Em vez de priorizar o legado às cidades, demonstra que estamos tentando dar um passo maior que nossas pernas. Um exemplo: o Maracanã foi demolido para ser feito outro, embora o lendário santuário do futebol tenha sido reformado para os Jogos Pan-Americanos de 2007. Porto Alegre, Curitiba, Salvador e Fortaleza também estão na festa dos estádios. Enquanto isso os aeroportos, as estradas, a rede hospitalar, a hoteleira... Um estudo do Tribunal de Contas da União já demonstrou que nada menos do que 98,5% do que se gastará para fazer a Copa será de dinheiro público.

21 Quem Manda na Educação?

CLAUDIO DE MOURA CASTRO

MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

O artigo discute o poder dos diferentes atores envolvidos na educação, no Brasil. Segundo os autores, o MEC é poderoso pela via dos fundos e das avaliações. E os piores exemplos de clientelismo estão nos municípios menores. Nos municípios pequenos, o poder do diretor é menor, pois

depende diretamente do secretário e do prefeito. A grande transformação recente é a presença de outros grupos da sociedade civil. O empresário inovou em muitas linhas de atuação direta nas escolas públicas. Também a imprensa passou a se preocupar com os reais problemas da educação e menos com o piolho nas escolas.

34 Revisitando o Desenvolvimentismo Tucano

LUIZ CARLOS MENDONÇA DE BARROS

Um dos expoentes da corrente desenvolvimentista no governo FHC, ao lado de Sérgio Motta e José Serra, revive momentos daquele debate na vida econômica do país e explicita o conflito com a ortodoxia liberal, ou monetarismo, identificado à época com a figura do ministro da Fazenda, Pedro Malan. Mendonça de Barros compara o desenvolvimentismo do governo FHC com o do governo Lula. “Interessava ao presidente Lula insistir na sua existência, pois de certa forma o desenvolvimentismo deixava de ser uma criação tucana e passava também a ser a nova expressão do lulismo na economia. O resultado desta manobra foi o de ampliar o conceito associado ao tal desenvolvimentismo, tornando-o ainda mais confuso e heterogêneo”.

43 Os Juros Altos e a Cultura da Indexação – Uma Anomalia Brasileira

PAULO PEREIRA MIGUEL

A boa performance da economia brasileira no contexto pós-crise financeira não deve obs-

curecer a permanência de problemas antigos, como a baixa poupança interna e os juros altos, que continuam limitando a capacidade de crescimento não inflacionário do país. A própria resposta à crise, na forma de um forte expansionismo fiscal e de crédito público, agravou algumas inconsistências do modelo econômico nacional. Quase dezessete anos após a estabilização monetária do Plano Real, o país permanece preso em um mau equilíbrio de baixa poupança, juros altos, câmbio valorizado e alta tendência à inflação.

52 Três Telas para o Exercício da Cidadania
– TV Cultura, TV Futura e TV Brasil

JORGE CUNHA LIMA

As televisões abertas estão em crise, sejam as privadas, com finalidades comerciais, sejam as públicas, com finalidades sociais. A busca de novos formatos é perseguida por televisões nacionais que disputam audiência com a TV Globo, mas as audiências continuam caindo. Alguns pessimistas profetizam o fim da televisão e um fim, mais rápido ainda, para a televisão pública. Isso não chega a ser bobagem, mas é improvável. O homem tornou-se um animal audiovisual de conhecimento. A televisão ainda é o mais prestigiado instrumento de comunicação no plano do lazer e da informação.

58 A Arte de Avaliar: Quando a
Avaliação Precisa ser Avaliada

FRANCISCO AZEVEDO DE ARRUDA SAMPAIO

ALOMA FERNANDES DE CARVALHO

Os autores discutem o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), desenvolvido pelo MEC, destacam sua importância e pertinência e ressaltam a eficiência da sua execução. Mas o artigo também expõe aquela que é a maior de suas limitações: a avaliação pedagógica dos livros didáticos que integram o PNLD desenvolvida pela Secretaria de Ensino Básico (SEB) com o apoio de pesquisadores e especialistas em ensino

de diversas universidades brasileiras. O ensaio convida o leitor a refletir sobre o papel das universidades no desenvolvimento e na implantação das políticas públicas.

70 Consenso de Brasília

PATRÍCIA CAMPOS MELLO

Regimes de esquerda moderada, que combinam inclusão social com nacionalismo na exploração de recursos naturais e estabilidade macroeconômica, estão se consolidando na América Latina. Países como Brasil, Uruguai e El Salvador, os maiores símbolos do consenso, Argentina e Paraguai, países híbridos, e Chile e Colômbia, países de centro-direita que estão se movendo para o modelo brasileiro, todos compartilham algumas orientações. Eles apostam nos cânones da estabilidade macroeconômica: independência do Banco Central, estabilidade fiscal, câmbio flutuante. Compartilham da preocupação com a inclusão social e adotam, em maior ou menor extensão, programas de transferência condicional de renda e de valorização do salário mínimo.

77 Potências Emergentes e o Futuro
da Promoção da Democracia

OLIVER STUENKEL

Embora vários governos e organizações ocidentais continuem a gastar uma quantia considerável de recursos a cada ano em projetos de assistência à democracia, há uma mudança notável de poder em favor de países que são mais ambivalentes em promover a democracia, ou daqueles que rejeitam completamente a ideia. Democracias emergentes como o Brasil e a Índia oferecem uma perspectiva mais sutil quanto à possibilidade e à maneira de promover a democracia. Como as potências emergentes lidam com a tensão em sua perspectiva do mundo entre a noção da soberania e a da intervenção, e o que isso significa para o futuro de promoção da democracia?

Apresentação

.....

Fiel à sua vocação de contribuir para o debate sobre o interesse nacional, esta revista abre a edição 15 com um artigo instigante: “A Copa do Mundo é Nossa?” Juca Kfoury vai a fundo na discussão sobre a orgia da construção de novos estádios em preparação para o mundial de 2014. Em vez de priorizar o legado às cidades, demonstra que estamos tentando dar um passo maior que nossas pernas, diz. “Um exemplo: o Maracanã foi demolido para ser feito outro, embora o lendário santuário do futebol tenha sido reformado para os Jogos Pan-Americanos de 2007. Porto Alegre, Curitiba, Salvador e Fortaleza também estão na festa dos estádios. Enquanto isso os aeroportos, as estradas, a rede hospitalar, a hoteleira... Um estudo do Tribunal de Contas da União já demonstrou que nada menos do que 98,5% do que se gastará para fazer a Copa será de dinheiro público”. Kfoury compara: “quando a Copa do Mundo foi realizada nos Estados Unidos nem sequer um estádio foi erguido para recebê-la, assim como a França, quatro anos depois, construiu apenas um, o Stade de France, em Saint-Denis, nos arredores de Paris”.

Interesse Nacional, que não se descuida de seguir a discussão sobre políticas públicas, traz neste número o artigo “Quem Manda na Educação?” dos especialistas Claudio de Moura Castro e Maria Helena Guimarães de Castro. Do ponto de vista político-institucional e de acordo com a Constituição de 1988, nenhum nível

manda no outro. “Não obstante, a lei prescreve a colaboração entre os níveis. A experiência e as regras sociológicas da burocracia sugerem que tal cooperação é difícil fazer funcionar na prática.” O artigo discute o poder dos diferentes atores envolvidos na educação, no Brasil: o Ministério da Educação, os prefeitos, os secretários de educação, os diretores de escola, os sindicatos de professores, os pais de alunos, o empresariado e a imprensa.

Publicação suprapartidária e independente, *Interesse Nacional* tem abrigado artigos de petistas e tucanos. Desta vez, o economista Luiz Carlos Mendonça de Barros, do PSDB, traz à tona o tema do desenvolvimentismo, abordado também na edição anterior por Luiz Carlos Bresser-Pereira. “Ao deixar o socialismo de lado, Lula e seus seguidores perderam o contraponto que desde a fundação do partido era usado para diferenciá-lo do que entendiam ser o liberalismo dos partidos burgueses. Precisando encontrar outra referência para a luta política, principalmente contra os tucanos, passaram então a se denominar desenvolvimentistas também”, escreve Mendonça de Barros no artigo “Revisitando o Desenvolvimentismo Tucano”.

A edição 15 circula numa etapa de agravamento da crise econômica mundial. “Apesar do otimismo corrente acerca das condições econômicas do país, há razões para preocupação. A boa performance da economia no contexto pós-crise financeira não deve obscurecer a per-

manência de problemas antigos, como a baixa poupança interna e os juros altos, que continuam limitando a capacidade de crescimento não inflacionário do país. A própria resposta à crise, na forma de um forte expansionismo fiscal e de crédito público, agravou algumas inconsistências do modelo econômico nacional”, diz Paulo Pereira Miguel, diretor de pesquisa econômica da Quest Investimentos, no artigo “Os Juros Altos e a Cultura da Indexação – Uma Anomalia Brasileira”.

A crise nas televisões abertas, sejam as privadas, com finalidades comerciais, sejam as públicas, com finalidades sociais, é o tema de Jorge Cunha Lima. No ensaio “Três Telas para o Exercício da Cidadania – tv Cultura, tv Futura e tv Brasil”, o ex-secretário da Cultura do Estado de São Paulo analisa as dificuldades para manter a audiência. “Desde a queda das Torres por ato terrorista, fator muito ampliado pela crise econômica de 2008 e pelas decorrentes incertezas financeiras e políticas, a audiência das televisões caiu muito e, por consequência, a publicidade. A concorrência ficou mais acirrada, entre as comerciais, com o consequente rebaixamento da qualidade das produções. Acrescente-se a esse fator a presença crescente e avassaladora da internet no hábito das famílias, desde as crianças de cinco anos até os aposentados”.

Francisco de Arruda Sampaio, autor de livros didáticos e sócio fundador da Editora Sarandi, e Aloma Fernandes de Carvalho, autora de obras sobre Ciências, Geografia e Alfabetização, escrevem sobre os alcances e os limites dos métodos e sistemas de avaliação dos livros didáticos. “A inconsistência entre os pareceres de equipes de diferentes edições do PNLD (Programa Nacional do Livro Didático), e até mesmo dentro de uma mesma equipe, é forte indicativo de que a avaliação do livro didático necessita urgentemente de uma revisão profunda e deve ser submetida a mecanismos de controle de qualidade ainda inexistentes”.

Na edição passada, a revista trouxe artigos sobre as relações entre o Brasil e a China e o

Brasil e os Estados Unidos. Neste número, a jornalista Patrícia Campos Mello, ex-correspondente em Washington e autora de reportagens sobre questões hemisféricas, escreve sobre o “Consenso de Brasília”. Com a vitória de Ollanta Humala na eleição presidencial do Peru – e seu início de governo com muitos afaços para os moderados e um gabinete centrista – avança na América Latina o que vem sendo chamado de “Consenso de Brasília”.

Regimes de esquerda moderada, que combinam inclusão social com nacionalismo na exploração de recursos naturais e estabilidade macroeconômica, estão se consolidando na América Latina. “Países como Brasil, Uruguai e El Salvador, os maiores símbolos do consenso, Argentina e Paraguai, países híbridos, e Chile e Colômbia, países de centro-direita que estão se movendo para o modelo brasileiro, todos compartilham algumas orientações. Eles apostam nos cânones da estabilidade macroeconômica – independência do Banco Central, estabilidade fiscal, câmbio flutuante. Compartilham da preocupação com a inclusão social e adotam, em maior ou menor extensão, programas de transferência condicional de renda e de valorização do salário mínimo”.

Fechando a edição, o professor adjunto do Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Oliver Stuenkel, escreve sobre “Potências Emergentes e o Futuro da Promoção da Democracia”. Embora vários governos e organizações ocidentais continuem a gastar uma quantia considerável de recursos a cada ano em projetos de assistência à democracia, há uma mudança notável de poder em favor de países que são mais ambivalentes em promover a democracia, ou daqueles que rejeitam completamente a ideia, diz. “Democracias emergentes como o Brasil e a Índia oferecem uma perspectiva mais sutil quanto à possibilidade e à maneira de promover a democracia. A defesa de democracia e do pluralismo político faz parte do interesse nacional de potências emergentes? Se esse for o caso, quais as

melhores maneiras de incorporar essa defesa?
Como as potências emergentes lidam com a
tensão em sua perspectiva do mundo entre a

noção da soberania e a da intervenção, e o que
isso significa para o futuro de promoção da
democracia?” ○

OS EDITORES

A Copa do Mundo é Nossa?



JUCA KFOURI

Para começar o jogo, pense nisso: na França, em 1998, o presidente do Comitê Organizador Local da Copa do Mundo foi Michel Platini, melhor jogador da história do futebol francês até que, naquela Copa, Zinedine Zidane lhe tomasse a coroa. Platini não era o presidente da FFF, a Federação Francesa de Futebol.

Na Alemanha, em 2006, o presidente do Comitê Organizador Local da Copa do Mundo foi Franz Beckenbauer, o Kaiser, melhor jogador da história do futebol alemão até hoje. Beckenbauer não era o presidente da DFB, a Federação Alemã de Futebol.

No Brasil, para 2014, o presidente do Comitê Organizador Local da Copa do Mundo é Ricardo Terra Teixeira, que jamais jogou futebol.

.....
JUCA KFOURI é formado em Ciências Sociais pela USP. Diretor das revistas *Placar* (de 1979 a 1995) e da *Playboy* (1991 a 1994). Comentarista esportivo do SBT (de 1984 a 1987) e da Rede Globo (de 1988 a 1994). Participou do programa Cartão Verde, da Rede Cultura, entre 1995 e 2000, e apresentou o Bola na Rede, na Rede TV, entre 2000 e 2002. Voltou ao Cartão Verde em 2003, onde ficou até 2005. Apresentou o programa de entrevistas na rede CNT, Juca Kfourì ao vivo, entre 1996 e 1999. Atualmente, está também na ESPN-Brasil. Colunista de futebol de *O Globo* entre 1989 e 1991 e apresentador, de 2000 a 2010, do programa CBN EC, na rede CBN de rádio, na qual é comentarista. Foi colunista da *Folha de S. Paulo* entre 1995 e 1999, quando foi para o diário *Lance!* até voltar, em 2005, para a *Folha*.

Teixeira é também o presidente da CBF, a Confederação Brasileira de Futebol.

A secretária executiva do COL é sua filha, neta de João Havelange; o diretor jurídico é também advogado de Teixeira e o homem de imprensa é o mesmo da CBF.

Para continuar o jogo, ainda no primeiro tempo, lembre-se disso: o estádio do Morumbi, que há 50 anos serve o futebol mundial, palco de decisões da Copa Libertadores da América com as presenças do São Paulo, do Palmeiras e do Santos, além de já ter recebido um sem-número de jogos da Seleção Brasileira, pelas Eliminatórias da Copa do Mundo, e de ter sido sede dos jogos do Corinthians no primeiro Mundial de Clubes da Fifa, foi descartado para receber os jogos da Copa 2014, cinco ou seis no máximo, num evento que dura trinta dias.

Ao se submeter aos caprichos de Teixeira, brigado com a direção do São Paulo FC, dono do Morumbi, três governadores tucanos esqueceram do lema da cidade paulistana – *Non duco, duco* (Não sou conduzido, conduzo) – e se submeteram ao despautério de construir um novo estádio numa cidade que tem também o Pacaembu e terá a nova arena do Palmeiras.

Orgia de construção de novos estádios

Em compensação, estão em construção estádios em Cuiabá, em Manaus e em Brasília, onde nem futebol realmente profissional

há. Como se ergue outro no Recife, embora a cidade tenha três estádios e seus três donos, o Sport, o Santa Cruz e o Náutico, já tenham anunciado que não cogitam a possibilidade de usar a nova arena. Natal também tenta erguer seu estádio, chamado Arena das Dunas, Sanud ao contrário, e ali pelo fim do jogo voltaremos à alusão aparentemente tão estranha.

É importante frisar que, quando a Copa do Mundo foi realizada nos Estados Unidos, nem sequer um estádio foi erguido para recebê-la, assim como a França, quatro anos depois, construiu apenas um, o Stade de France, em Saint-Denis, nos arredores de Paris.

No Brasil, porém, o Maracanã foi demolido para ser feito outro, embora o lendário santuário do futebol tenha sido reformado para os Jogos Pan-Americanos de 2007.

Do mesmo modo, acontece com o Mineirão, e na São Paulo do Morumbi, do Pacaembu e da nova arena do Palmeiras, ergue-se, em Itaquera, o Fielzão, para o Corinthians.

No Rio de Janeiro, por sinal, existe o mais moderno estádio do país, o Engenhão, inaugurado no Pan e nem cogitado para receber jogos da Copa.

Porto Alegre, Curitiba, Salvador e Fortaleza também estão na festa dos estádios, seja na reforma do Beira-Rio, na ampliação da Arena da Baixada ou da reconstrução da Fonte Nova e do Castelão.

Enquanto isso os aeroportos, as estradas, a rede hospitalar, a hoteleira...

Em torno da construção de arenas esportivas, por sinal, não são poucas as mentiras que se inventam para justificá-las. Não é verdade que sejam, necessariamente, polos de progresso para as regiões em que se instalam e basta olhar exatamente para a região do Engenhão para constatar.

Do mesmo modo acontece no Soweto, em Joanesburgo, que não foi beneficiado pela construção do Soccer City, um estádio desnecessário e a quatro quilômetros do histórico Ellis Park, o estádio em que Nelson Mandela quebrou de vez o preconceito dos negros com o rúgbi, es-

porte dos brancos, ao ir prestigiar a final da Copa do Mundo da modalidade.

É famosa a história que cerca a New Orleans Arena, inaugurada em 1999 com capacidade para receber vinte mil pessoas que só provou mesmo sua utilidade, segundo os habitantes da cidade na Louisiana, quando o furacão Katrina, em 2005, destruiu a região e o ginásio foi usado como abrigo dos que perderam tudo.

O significado de uma Copa do Mundo

É preciso ter claro o significado de uma Copa do Mundo. O livro *Soccernomics*, escrito por Simon Kuper, colunista esportivo do *Financial Times*, e pelo economista Stefan Szymanski (Editora Tinta Negra, 310 pp.), mostra que a Copa do Mundo nada mais é que o anúncio, que dura trinta dias, de um país. Anúncio que corre apenas só um risco: ser um mau anúncio. O livro demonstra que sede alguma de Copa do Mundo ganha dinheiro por recebê-la, mas que a questão nem é essa. Os autores convidam os governantes a falar a verdade para seus povos e a fazer a pergunta que os verdadeiros estadistas devem fazer: quanto custa manter um país feliz por um mês? Conforme for a resposta, vale a pena pagá-lo e, de fato, quem recebe um evento como a Copa do Mundo de futebol passa trinta dias feliz e orgulhoso. Não é preciso, portanto, mentir, inventar e, muito menos, criar monstros como as licitações e orçamentos secretos.

O governo Lula obteve vitórias incontestáveis ao trazer os dois maiores eventos da humanidade, a Copa e a Olimpíada, para o Brasil. E foi ele, porque tanto Ricardo Teixeira quanto Carlos Nuzman, o presidente do Comitê Olímpico Brasileiro, em governos anteriores desde Fernando Collor, tinham tentado e amargado mais que fracassos, verdadeiras humilhações.

Foi exatamente na gestão do presidente monoglota que as vitórias vieram e países como os Estados Unidos, com Barack Obama na campanha, foram derrotados.

O risco, no entanto, dos enormes triunfos se transformarem em derrotas escandalosas existe e não é pequeno. Porque se o Brasil pode perfeitamente fazer a Copa do Mundo do Brasil no Brasil (se a África do Sul fez, por que não faríamos?), não pode, nem deve, fazer a Copa do Mundo da Alemanha no Brasil.

E a orgia das construções de novos estádios, em vez de priorizar o legado às cidades, demonstra que estamos tentando dar um passo maior que nossas pernas.

No finzinho do primeiro tempo é preciso lembrar que, em artigo assinado na página 3 da *Folha de S. Paulo*, Teixeira garantiu que esta seria a Copa da iniciativa privada. Mas um estudo do Tribunal de Contas da União já demonstrou que nada menos do que 98,5% do que se gastará para fazer a Copa será de dinheiro público, do BNDES, da Infraero e da Caixa Econômica Federal, sem falar de incentivos e isenções fiscais, porque, como se sabe, a Fifa não pagará nem um tostão de impostos por tudo que disser respeito à Copa.

É hora do intervalo, para pensar.

Todo e qualquer país que se candidate a receber uma Copa do Mundo, do mais poderoso ao mais humilde, de quebra entrega boa parte de sua soberania.

Porque a Fifa, que se orgulha de ter mais filiados que a ONU (e tem mesmo, 208 contra 192), não brinca em serviço e tem sede pantagruélica. Basta dizer que a cerveja que patrocina a entidade, dos Estados Unidos, foi a única encontrável nos estádios da orgulhosa Alemanha, para desespero do Partido Verde local, indignado com o desrespeito à tradição, e à qualidade, da bebida alemã.

No Brasil não chegaremos a tanto, mas veremos a suspensão da lei que impede a venda de bebidas alcoólicas nos estádios, porque a mesma Budweiser vem aí.

Futebol no mundo globalizado

Mas, afinal, que fenômeno é este, do que estamos falando?

Assunto para o segundo tempo.

Porque é impossível entender o que culmina com a Copa no Brasil sem entender o que se passou com o futebol no mundo “golbalizado”, com o perdão do trocadilho infame já feito uma vez, três anos atrás, para um texto feito por este escriba para a revista *Política Externa*, praticamente aqui reproduzido com as obrigatórias atualizações.

A Terra é uma bola, como se sabe. E joga-se bola na Terra por todos os cantos. E a Terra é uma bola cada vez menor, do tamanho de uma de futebol. Que também se transformou com a tal da globalização.

Da primeira Copa do Mundo transmitida para o mundo inteiro pela tv, em 1970, no México, a chamada aldeia global testemunhou o incrível crescimento de uma de suas mais influentes multinacionais, a Fifa, com sede na Suíça, em Zurique. E quem melhor soube aproveitar o desenvolvimento do futebol como um negócio extraordinário foi o continente europeu.

Não há sequer um grande nome do futebol mundial que não esteja na Espanha, na Itália, na Inglaterra ou na Alemanha. E os países periféricos, embora tecnicamente do Primeiro Mundo do futebol sob ponto de vista do talento que produzem, se transformaram em meros exportadores de pé de obra, numa inversão tal de valores que em vez de exportarem o espetáculo acabam por exportar os artistas.

Brasil e Argentina são os dois mais eloquentes exemplos do fenômeno no continente americano, algo que afeta também, e cada vez mais, a África.

Não fosse assim e a Seleção Brasileira teria mais que apenas dois jogadores que atuam no país convocados para defendê-la no começo das eliminatórias para a Copa do Mundo de 2010, na África do Sul. Ou no time pentacampeão, em 2002, na Alemanha, teria mais que só o goleiro Marcos e os volantes Gilberto Silva e Kléber entre os titulares, os dois últimos, em seguida, vendidos para o exterior. E por quê? Porque

nem o real nem o peso podem concorrer com o dólar ou com o euro, dizem os conformados – e os cartolas que lucram com tal estado de coisas.

Dos cartolas duas CPIS recentes no Congresso Nacional já trataram devidamente. E uma investigação da parceria Corinthians/MSI, feita pela Polícia Federal, dois anos atrás, apenas acrescentou novas informações sobre os métodos da lavagem de dinheiro indiscriminada, que também é face da globalização, para legalizar dinheiro de drogas, contrabando de armas e outros crimes.

Trata-se de crime, também transnacional, é claro.

CBF apoia ida de ídolos brasileiros para a Europa

E não só o êxodo que incomoda. A CBF tem uma política deliberada de apoiar a ida de nossos ídolos para a Europa, por diversas razões. Dona da maior grife do futebol mundial, a entidade não quer concorrência interna como nos anos 1960, quando, por exemplo, Santos e Botafogo eram, com frequência, capazes de excursionar pelo mundo com cotas maiores que a Seleção Brasileira.

Além do mais, argumenta-se na CBF que nossos jogadores adquirem uma consciência tática e uma saúde física que não teriam se ficassem no Brasil, além de se acostumarem a enfrentar em seus campeonatos aqueles que encontrarão nas Copas do Mundo.

Se, nos tempos do complexo de vira-latas de Nelson Rodrigues, os atletas brasileiros se assustavam com a saúde de vaca premiada dos europeus, hoje são eles que ficam atemorizados ao ver a Seleção Brasileira perfilada com os melhores jogadores de cada time europeu reunidos numa equipe só.

Se, em tese, tal política traz benefícios à CBF, por outro acarreta prejuízos óbvios ao futebol disputado no país. Um dos mais visíveis é o de que não se encontram camisas de clubes brasileiros nas lojas de material esportivo pelo mun-

do afora, embora as da Seleção sejam as mais expostas nessas mesmas lojas. Só que não é tão difícil encontrar as do Boca Juniors e do River Plate, porque os grandes clubes argentinos são menos submissos que os nossos.

Outro prejuízo, ainda mais letal, está em que a torcida brasileira paulatinamente perde seus vínculos com a Seleção. Não se discute mais apaixonadamente em torno de uma convocação, porque nem o centroavante do Flamengo, nem o meia do Corinthians, nem o goleiro do Cruzeiro estão cotados, ao contrário do atacante do Barcelona, do defensor do Milan ou, até, do atleta que joga na Ucrânia. Sim, porque a globalização que atingiu o futebol brasileiro não se restringe a levar os jogadores para países do dito Primeiro Mundo, leva também para a Turquia, Ucrânia etc., demonstração cabal de que a explicação para o êxodo não está na economia nacional, mas, sim, no modelo de gestão arcaico, e nada transparente, de nosso futebol.

Por incrível que pareça, em pleno século XXI, o futebol brasileiro convive com a globalização e com suas capitânicas hereditárias ao mesmo tempo, numa simbiose deletéria.

A perda de vínculo com a Seleção é tamanha que o time da CBF é capaz de passar dois anos sem se exibir no Brasil, como aconteceu recentemente. Verdade que a vida fora do país mudou muito o comportamento de nossos jogadores, cada vez menos parecidos com os boleiros de antigamente e cada vez mais com os *popstars* de hoje em dia, todos com seus empresários, procuradores, agentes, assessores de imprensa e muita, mas muita artificialidade.

Quem esteve nas Copas do Mundo, aliás, muitas vezes se perguntou se estava vendo um campeonato esportivo ou um festival de *rock*. Nostalgia, romantismo, saudosismo? Talvez um pouco, mas só um pouco.

Mercantilização do futebol

Diante da inexorável mercantilização do futebol é inútil combatê-la, mas é essen-

cial denunciar seus descaminhos, até para torná-la mais eficaz. Como aconteceu no Brasil nos anos 1970, quando os bicheiros tentaram se apropriar dos clubes de futebol como já haviam feito com as escolas de samba, em busca de reconhecimento social, agora são os bilionários de fortunas suspeitas que repetem a estratégia, em escala planetária, como se constata na Inglaterra.

Clubes londrinos tão tradicionais como o Chelsea e o Arsenal são alvos da cobiça dos que se beneficiaram da privatização das empresas estatais da ex-União Soviética, o primeiro já devidamente dominado. A boa imprensa britânica grita, critica, denuncia e não por ser contra o avanço do capitalismo, mas por querer vê-lo dentro dos limites compatíveis com a prática esportiva.

Afinal, foi um escocês, Bill Shankly, ex-técnico e gerente do Liverpool em seu período de ouro, filósofo do futebol que era, o autor da célebre frase: “É claro que o futebol não é uma questão de vida ou de morte. É muito mais do que isso”.

Militante do Partido Comunista Brasileiro, João Saldanha morreu sem se conformar com os rumos que o futebol tomava ainda em 1990. Ele que se insurgia até contra as placas de publicidade nos estádios por considerar que, além de botar em risco a integridade física dos jogadores, elas poluíam o visual do jogo.

De fato, numa época em que eram de ferro, as placas fizeram algumas vítimas entre os que não conseguiam brechar em tempo de não se chocar contra elas. Mas passaram a fazer parte do cenário do futebol, sem maiores problemas.

A publicidade nas camisas dos times, então, horrorizava o velho João Sem Medo, incapaz de aceitar aquelas manchas nos mantos sagrados de times tão tradicionais.

Fato é que apenas o Barcelona, um caso à parte no mundo do futebol por causa do nacionalismo catalão, conseguiu resistir ao fenômeno, fundamental para as finanças de qualquer grande clube. Não só o time espanhol não re-

cebia para anunciar patrocinador como, ao contrário, pagava à Unicef para expor sua marca. Mas até esta exclusividade acabou. Já nesta temporada o Barça ostenta, a peso de ouro, a marca da Qatar Foundation, do país, não por acaso, sede da Copa de 2022, em seu verão de 52 graus Celsius.

Conviver com tudo isso, portanto, não só passou a fazer parte do dia a dia do futebol como, na verdade, passou a ser legítima preocupação na busca de mais rentabilidade e excelência do espetáculo. Com todos os riscos que embute.

Para o historiador marxista Eric Hobsbawm, “a capacidade de o futebol ser um símbolo de identidade nacional há muito é conhecida. No meu livro sobre nacionalismo eu escrevi que ‘a comunidade imaginária de milhões parece ser mais realista do que um time de onze pessoas’. Atualmente, indubitavelmente, isto é mais importante do que nunca na história, já que grandes jogadores são recrutados de quase todos os cantos do mundo. Acho que só participar de uma Copa do Mundo é que faz as pessoas que vivem no Togo ou em Camarões darem-se conta de que são cidadãos de seus países. Posso entender o apelo deste tipo de patriotismo, mas eu não tenho entusiasmo nenhum pelo nacionalismo”.

E cada vez mais autores se debruçam sobre o tema, como no excelente livro do jornalista americano Franklin Foer: *Como o Futebol Explora o Mundo, Um Olhar Inesperado sobre a Globalização* (Jorge Zahar Editor).

Da questão religiosa, na Escócia, passando pelo antissemitismo, violência de torcidas, na Inglaterra, racismo na Ucrânia, novas oligarquias na Itália, sempre tendo o futebol como tema, nos Estados Unidos, inclusive, onde a esquerda o elegeu por ser menos truculento que o chamado futebol americano, até a corrupção dos cartolas (adivinha onde), no Brasil, é claro, Foer produz uma série de reportagens formidáveis. Segundo ele mesmo, com o cuidado de não ser “demasiado hostil à globalização que,

com todas as suas falhas, fez com que o futebol chegasse aos recantos mais distantes do planeta e à minha vida”.

Tentativa de corrigir os rumos

Este é o ponto. Porque não se trata de nenhuma bandeira quixotesca a rebeldia contra o que está estabelecido, mas, sim, trata-se de tentar corrigir rumos sem aceitar passivamente o que para muitos está escrito e ponto final. No fundo, é como disse Hobsbawm em entrevista à *Folha de S. Paulo*: “O futebol sintetiza muito bem a dialética entre identidade nacional, globalização e xenofobia dos dias de hoje. Os clubes viraram entidades transnacionais, empreendimentos globais. Mas, paradoxalmente, o que faz o futebol popular continua sendo, antes de tudo, a fidelidade local de um grupo de torcedores para com uma equipe. E, ainda, o que faz dos campeonatos mundiais algo interessante é o fato de que podemos ver países em competição. Por isso acho que o futebol carrega o conflito essencial da globalização. Os clubes querem ter os jogadores em tempo integral, mas também precisam que eles joguem por suas seleções para legitimá-los como heróis nacionais. Enquanto isso, clubes de países da África ou da América Latina vão virando centros de recrutamento e perdendo o encanto local de seus encontros, como acontece com os times do Brasil e da Argentina. É um paradoxo interessante para pensar sobre a globalização”. De fato.

De um lado, a força propulsora do capitalismo em busca de mais e mais lucro e rentabilidade. Do outro, a sobrevivência de um modelo nacionalista que convive dialeticamente com a internacionalização, como se para ser um ídolo global é necessário ser, antes, do seu país natal.

Muito antes do fenômeno da globalização, o jornalista Renato Pompeu em seu romance *A Saída do Primeiro Tempo* (Editora Alfa-Omega), já propunha uma “teoria do futebol”. Nela, com extrema graça e criatividade, defende, por

exemplo, que a semana inglesa foi criada para permitir que os súditos de Sua Majestade, a Rainha, jogassem bola aos fins de semana.

Sim, cada vez mais surgem pensadores que explicam o mundo pela bola e recentemente mesmo chegou às livrarias outra brilhante pensata sobre o tema, do historiador medievalista da USP, Hilário Franco Júnior, *A Dança dos Deuses – Futebol, Sociedade, Cultura* (Companhia das Letras).

Influência do futebol na vida das pessoas

Ao tratar da importância que o esporte assumiu no mercado do entretenimento, Franco mostra que 3% do PIB europeu vêm dele, com parcela importante do valor constituída pelo que o futebol gera.

Calcula-se que o futebol gere empregos para 450 milhões de pessoas pelo mundo afora, o que permite dizer que, direta ou indiretamente, cerca de dois bilhões de almas vivem do esporte, quase 1/3 da população mundial.

A estimativa é do ex-presidente da Fifa, João Havelange, o brasileiro que estava na hora certa no lugar certo e comandou a virada da entidade ao assumi-la em 1974, quando as fronteiras já começavam a cair. Apesar de ter criado um modelo exclusivista, para pouquíssimos, Havelange aliou-se ao capital multinacional da Adidas e da Coca-Cola, entre outros, para disseminar o futebol pelos continentes africano e asiático, além de dedicar especial atenção aos Estados Unidos, que até recebeu a Copa do Mundo de 1994. Se o futebol dos homens ainda não é um sucesso na terra de Tio Sam, o das mulheres é, campeãs olímpicas que são.

Ainda segundo Franco revela, o estudo “Soccereconomics 2006”, feito pelo banco holandês ABN-AMRO, “estimou em 0,7% a taxa suplementar de crescimento no país que ganhou o Mundial daquele ano, em função do maior consumo de bebidas, comidas, material esportivo e suvenires, mas sobretudo devido ao

aumento da autoestima nacional, que leva a população a investir e consumir mais”.

De fato, nem sempre se avalia corretamente o quanto o futebol influencia a vida das pessoas. Há quem diga, por exemplo, que Fernando Henrique Cardoso deve muito de sua primeira eleição à vitória na Copa do Mundo de 1994. Claro que o Plano Real teve influência decisiva, mas, lembremos: o Brasil vinha da derrocada do governo Collor, acabara de sofrer o trauma da perda do maior ídolo nacional de então, o piloto Ayrton Senna, e estava com sua autoestima em estágio de elevadíssima depressão, quadro ideal, talvez, para mudar tudo, para tentar o que ainda não havia sido tentado depois de governos ditatoriais e do fracasso dos primeiros governos democráticos, de José Sarney e Fernando Collor, eleito diretamente, ainda por cima.

Quem sabe um operário não daria jeito na coisa? Só que não foi daquela vez, porque a vitória obtida por Romário e sua trupe em gramados americanos mudou o humor do país, que preferiu esmagadoramente o professor que tinha virado ministro e estabilizado a moeda.

Tão importante, no entanto, como vencer a inflação, era o tetracampeonato, depois de 24 anos da conquista do tri. Mas, atenção, à medida que vamos chegando ao fim do segundo tempo: não leve a ferro e fogo tamanha digressão. Porque nada autoriza a que se suponha que o tricampeonato seja creditado à ditadura Médici, pois a História dá a ele o lugar que fez por merecer, o das sombras, e a Pelé, Tostão & Cia o que lhes cabe, o da glória. Em bom português, imaginar que o povo confunda vitórias esportivas com os governantes do momento é ledão engano, assim como é desrespeitar sua inteligência. Mas que afeta humores, afeta, e muito. Daí, também, o inconformismo de quem tem senso crítico em relação ao estágio do futebol no dito país do futebol, o nosso. Na verdade, nem somos. A Inglaterra é muito mais país do futebol pelo que o reverencia. E mesmo a Argentina parece levar vantagem em dosagem de paixão.

Maltratamos o futebol no país do patropi

Importante dizer que em todas as pesquisas de tamanho de torcidas no Brasil, o contingente maior é o dos que não se interessam por futebol, só depois vindo as torcidas do Flamengo e do Corinthians. O que não impede que se constate como maltratamos o futebol no patropi.

Em plena fase de globalização da economia, o futebol brasileiro ainda está no estágio da acumulação pré-capitalista e, como tal, vive na base da pirataria, como bem demonstraram duas CPIS no Congresso Nacional no ano 2000. Lamentável que nos sujeitemos a ser polo passivo numa atividade em que somos, sem sombra de dúvida, como na música, de Primeiro Mundo.

Já foi dito e aqui é repetido que as diferenças econômicas entre os maiores centros do futebol mundial explicam muita coisa, mas não justificam todas elas. Por exemplo: o Brasil tem o oitavo PIB do mundo e a Espanha o 12º. A Itália está em sexto lugar no *ranking*, mas a Rússia está em décimo, assim como a Turquia está em 17º, com 1/3 de nosso PIB, e a Ucrânia em 53º, quase quinze vezes menor que o brasileiro. E perdemos jogadores para todos esses países, sem exceção, entre tantos outros. É claro que o euro pesa, que a União Europeia pesa, que o preço dos ingressos pesa, que as cotas de tv pesam. Mas nosso mercado publicitário é equivalente ao de Espanha e Itália, nossa população é muito maior, a capacidade instalada de nossos estádios é do mesmo porte e o que nos falta é gestão, é visão, e é, também, menos corrupção no futebol.

Porque em nossa Belíndia ainda não fomos capazes nem de dar à Bélgica aquilo que ela está disposta a pagar em termos de conforto e segurança nos estádios, nem de dar à Índia aquilo que merece como forma de lazer popular compatível com seu padrão de vida. E não será na Copa de 2014 que daremos, porque Copa do Mundo não é evento para os mais pobres, muito ao contrário.

Na verdade, vivemos sem saber o que queremos ser quando crescer em matéria de política esportiva e não temos sido capazes de nos aproveitar das oportunidades que a globalização oferece, limitados ao papel de exportar matéria-prima, como nos tempos da dependência do país essencialmente agrícola.

Nosso futebol, assim como nosso vôlei, é tão bom como o café que produzíamos e se, então, vendíamos o que por aqui havia de melhor sem nos preocupar com a criação de um mercado interno digno desse nome, agimos igualmente hoje em dia em relação aos nossos craques.

Fifa não é contestada no Brasil

Ao exercer seu poder imperial, a Fifa jamais é contestada no Brasil, diferentemente do que acontece na Europa. A ponto de, ainda em 1990, o então só bilionário presidente do Milan, Silvio Berlusconi, acima de qualquer suspeita de esquerdismo, ter feito o alerta de que as Copas do Mundo eram daninhas ao progresso dos clubes. Sua argumentação era de uma clareza incontestável. A Itália tinha acabado de sediar a Copa e havia sido eliminada, nas semifinais, pela Argentina, em Nápoles. Duas temporadas do Campeonato Italiano, em 1988 e 1989, tinham sido prejudicadas pelas reformas nos estádios que receberiam a Copa, sem, portanto, capacidade total naqueles anos, em prejuízo das bilheterias. O Milan cedeu quase todos os seus jogadores tanto para a seleção italiana como para a holandesa, cujos três maiores jogadores (Rijkard, Gullit e Van Basten) lhe pertenciam. Pois bem, não só a Holanda foi eliminada na primeira fase. A Itália, que era a favorita por jogar em casa, acabou eliminada também.

“E agora, findo o fiasco geral, vem a dona Fifa e diz: ‘Reerga o futebol’”, reclamava o empresário que viraria o mais poderoso homem da Itália anos depois. Berlusconi radicalizava e propunha que as Copas do Mundo fossem disputadas pelos clubes, com suas legiões de estrangeiros, ao argumentar que o futebol glo-

balizado já não dava conta de se manter tendo como grande atração, a cada quatro anos, um torneio de seleções nacionais. “Que se limitem ao enfrentamento nos Jogos Olímpicos”, propunha.

Hoje, a liga dos clubes europeus exerce forte influência para limitar as vontades da Fifa e, por utópico que pareça, talvez não esteja longe o dia em que a proposta do histriônico premiê se torne realidade. Ao contrário, no Brasil, temos sido incapazes de fortalecer a estrutura clubística e, em vez de aprofundarmos o potencial capitalizador de nosso futebol, vivemos, isso sim, à base da socialização da miséria.

A superestrutura dirigente do futebol nacional é muito mais do que conservadora, é extremamente reacionária, como tal refratária a qualquer mudança de modelo de gestão e, para piorar, corrupta e corruptora, além de sedutora. Provas recentes disso temos às fartas. No governo Lula foi aprovada a Timemania, uma loteria que será utilizada para que os clubes paguem suas dívidas com o Estado brasileiro, aí compreendidas as com a Previdência Social e com a Receita Federal.

Ao dar com uma mão, o governo não se preocupou em exigir, com a outra, alguma forma de contrapartida, premiando, enfim, os que construíram a dívida. Não se exigiu, por exemplo, para aderir à loteria, a administração empresarial do futebol profissional, como se faz na Europa. Até mesmo a Lei de Incentivo ao Esporte nada exigiu como mudança de modelo. Tudo isso num governo presidido por quem, torcedor que é, está cansado de conhecer as mazelas da cartolagem. Mais: por quem assinou as duas primeiras leis de seu mandato, em 2002, o Estatuto do Torcedor e a chamada Lei da Moralização do Esporte, ambas milagrosamente aprovadas, a primeira por unanimidade, no período FHC e generosamente sacramentadas por Lula.

Em seu discurso, na cerimônia de assinatura, Lula garantiu: “Nunca mais o torcedor será tratado como gado no Brasil e nunca mais os

dirigentes esportivos deixarão de ser responsabilizados por seus atos”. Não havia, então, um cartola no ato, no Palácio do Planalto. Poucos meses depois, no entanto, à custa de levar a Seleção Brasileira ao Haiti, presidentes da República e da CBF estavam de braços dados, conagraçamento que só se aprofundou de lá para cá e as Timemánias da vida são só uma face dessa moeda. A outra é a organização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil, algo de que o país pode sim dar conta, desde que com a nossa cara e o nosso tamanho. Mas, repita-se, o que se anuncia é uma Copa do Mundo da Alemanha no Brasil, desperdício de dinheiro público em novos estádios, sinônimos de elefantes brancos tão logo a Copa termine.

Brasil precisa de nova classe dirigente no esporte

Para deixar de ser mero coadjuvante na globalização do futebol, o Brasil precisa de uma nova classe dirigente em seu esporte, executivos que tenham saído das escolas com a perfeita compreensão do fenômeno, capacitados a pensar o futebol como negócio na indústria do entretenimento, conscientes de que, no entanto, este é um negócio diferente dos demais, no qual se o lucro é vital, ser campeão é o primeiro objetivo. Negócio singular em que a cabeça fria do empresário precisa ser usada para exacerbar a cabeça emocional do consumidor, no qual o ídolo não pode ser tratado como mercadoria qualquer, mas como alguém vital para a prosperidade do empreendimento.

Administrado como se deve, certamente o futebol brasileiro não poderá fazer frente às propostas milionárias de um Milan, uma Inter, de um Barcelona ou Real Madrid, àqueles jogadores que tiverem brilhado numa Copa do Mundo, craques já consagrados, como nem mesmo os alemães e franceses conseguem concorrer.

Mas não só os preços pagos serão equivalentes aos das transações entre os próprios clubes

europeus, cinco, seis vezes maiores do que o investido para tirar os ídolos brasileiros, como se evitará o êxodo das promessas que vão embora antes mesmo de disputar uma Copa do Mundo, por quantias invariavelmente ridículas.

Porque há casos emblemáticos. O do atacante Élber, já aposentado, é um deles. Ele surgiu no futebol em Londrina e com 19 anos, em 1991, foi jogar na Suíça, no Grasshopper (?!). Lá fez sucesso e se transferiu para o Stuttgart, da Alemanha, de onde foi para o poderoso Bayern de Munique, Lyon, da França, sempre fazendo gols e até chegando à Seleção Brasileira, com menos brilho. Terminou sua carreira em 2006, no Cruzeiro, e, então, ao defender o clube mineiro, pela primeira vez jogou no Maracanã, santuário não só do futebol brasileiro, mas do mundial.

Outro caso é o do centroavante Afonso, que surgiu no Atlético Mineiro aos 20 anos, em 2001, e nem bem jogou como titular foi, no ano seguinte, para a Suécia, de onde se transferiu para o holandês Heerenveen (?!?!), onde tantos gols fez que acabou convocado para a Seleção Brasileira, sem que Dunga, o técnico, jamais o tivesse visto jogar, assim como a esmagadora maioria da torcida e da imprensa especializada brasileiras.

Élber e Afonso existem aos montes, assim como os mais raros Ronaldo e Kaká, ou, mais raros ainda, Pelé e Mané Garrincha, que jogaram a vida toda no Brasil, em outros tempos, é claro, tempos que acabaram como o próprio Pelé testemunhou quando decidiu terminar sua carreira no New York Cosmos, ao integrar o esforço de popularização do futebol nos Estados Unidos.

Será chover no molhado dizer que a globalização está aí e não adianta vociferar contra ela, murro em ponta de faca. Mas que outro murro, o do choque de gestão, pode tornar o Brasil mais ativo neste banquete também no futebol, só não vê quem não quer, ou se aproveita da pirataria, como os corsários ingleses, que se deram bem, é verdade, na origem do

capitalismo, embora o Império Britânico tenha se dado ainda melhor, algo, por enquanto, distante da terra de Macunaíma. Distante, sim, mas próximo a ponto de cobiçar a possibilidade de fazer na Inglaterra a Copa que está em andamento no Brasil.

Sanud e CPIs do Congresso Nacional

História para a prorrogação, depois de tudo que já foi dito no primeiro e segundo tempos deste jogo. Lembra-se da Sanud, Dunas ao contrário, lá do começo do jogo? Pois é, é disso que trataremos agora. Uma empresa com este nome, sediada em paraíso fiscal, aflorou nas CPIs do Congresso Nacional que investigaram a CBF.

À época, a revista *Veja* publicou a nota seguinte: “O presidente da CBF, Ricardo Teixeira, usou uma empresa de fachada, a R.L.J. Participações, com sede no Rio de Janeiro, para esquentar dinheiro ilícito vindo de um paraíso fiscal, o principado de Liechtenstein. A operação foi assim: em julho de 2000, a R.L.J. registrou em seu balanço uma dívida de 2,9 milhões de reais com a Sanud Etablissement, de Liechtenstein. Documento sigiloso do Banco Central de 1º de novembro passado, ao qual VEJA teve acesso, indica que, nos últimos seis anos, a R.L.J. não recebeu empréstimo da Sanud e, nesse mesmo período, não mandou um único centavo a Liechtenstein a título de pagamento. Além disso, no ano passado, a Sanud já não existia havia dezenove meses. Seu fechamento, que não poderia ocorrer sem a quitação de todos os seus créditos, inclusive os 2,9 milhões de reais de Ricardo Teixeira, está documentado em correspondência do Coaf, órgão brasileiro de fiscalização financeira”.

Entramos nos acréscimos.

Recentemente o programa “Panorama”, da BBC, desenterrou o caso e revelou que a ISL, falida gigante do *marketing* esportivo associada à Fifa, depositara us\$ 9,5 milhões na conta da Sanud.

Procurado pela emissora britânica, o presidente da CBF e, lembre-se, do COL preferiu calar.

Pois foi em meio a tal clima de escândalo que transcorreu a última reeleição do presidente da Fifa, o suíço Joseph Blatter, para perplexidade até do primeiro-ministro da Inglaterra, David Cameron, que simplesmente a chamou de “farsa”. Tudo porque a Inglaterra, que pode organizar uma Copa do Mundo perfeita servindo-se apenas de Londres, foi reveladoramente caroneada pela Rússia como sede do torneio em 2018.

A candidatura do berço do futebol moderno teve apenas um voto além do próprio. Sim, o ouro do Império perdeu para a prata dos emergentes que fizeram a festa na partilha da velha União Soviética.

E é para não ficar mal com essa gente, a constatar o atraso nas obras para a Copa-2014, que o governo brasileiro propôs o instrumento de tornar sigiloso o que deve ser transparente nas licitações, porque o que é público ao público pertence ou, ao menos, deveria pertencer.

Dilma dá sinais de independência e insatisfação

Amarrada por compromissos assumidos no governo Lula ou não, o fato é que a presidenta Dilma Rousseff começou a dar sinais de independência e de insatisfação em relação à condução das coisas sobre a Copa. E fez questão de dar um tapa de luva de pelica nos organizadores do evento ao nomear Pelé como embaixador da Copa do Mundo. Não que Pelé que, lembremos, foi ministro extraordinário do Esporte no governo FHC, seja um crítico ácido da cartolagem encastelada no poder do futebol brasileiro, porque não é, mas ela fez com a imagem dele aquilo que Teixeira fazia questão de negar, fazia questão de não dar.

E ao colocar Pelé sentado entre ela e Teixeira na primeira cerimônia oficial da Copa do Mundo no país, na Marina da Glória, em fins de julho último, a presidenta sinalizou com cla-

reza que CBF e COL são uma coisa e o governo quer ser outra, tanto que tratou Teixeira por “senhor”, e apenas uma vez, mas fez questão de se referir a Pelé duas vezes em seu discurso, na

primeira chamando-o de “queridíssimo”. Há, enfim, alguma esperança, ainda antes do apito afinal, depois do qual não haverá mais nada a fazer. ○

Quem Manda na Educação?



CLAUDIO DE MOURA CASTRO E MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

Não há como negar a importância de saber quem manda na educação. De fato, tal conhecimento permite direcionar os esforços das políticas públicas para os atores mais relevantes no processo.

Mas de saída, temos de ser modestos em nossas pretensões de chegar a conclusões firmes e claras. O problema é conceitualmente resvaladiço e a evidência empírica bem magra. No fundo, navegamos com base em uma experiência própria acumulada – e que às vezes pode pregar peças.

Seja como for, achamos que vale o esforço de ver até onde conseguimos avançar com os poucos dados existentes e com uma inevitável dificuldade de definir até mesmo o que é “mandar”.

Para os nossos propósitos, diante de um conceito muito fluido do que seja “mandar”, fixamos algumas definições úteis para a análise:

1. Mandar pode significar o poder de fazer as coisas acontecerem, tomando um rumo diferente daquele que ocorreria na ausência de tal ação. É o conceito mais óbvio e intuitivo do termo.

2. Mandar pode também ser entendido como o poder de impedir que algumas coisas aconteçam. É o poder de veto ou de censura. Sem essa ação passiva, as coisas seriam diferentes. Por exemplo, os sindicatos “mandam” na educação, no sentido de que impedem a modernização da carreira e das regras de remuneração. Outro exemplo, o Ministério Público embargou obras de construção de escolas de ensino fundamental em municípios paulistas alegando que as prefeituras só poderão investir em educação depois de “zerar” a demanda por creches.

3. Alargando um pouco o conceito, mandar é também definir e redefinir o clima de opinião vigente. Com as ideias, percepções e atitudes da sociedade se alterando, tornam-se mais fáceis alguns cursos de ação, enquanto outros ficam mais problemáticos. Por exemplo, quando a grande imprensa e a opinião pública educada passam a valorizar a avaliação, isso permite mudanças mais arrojadas nas suas políticas. Sem o apoio da opinião pública dos leitores da *Folha de S. Paulo*, Paulo Renato Souza não teria ousado lançar o Provão, objeto de forte rejeição nos meios universitários. Nesse sentido restrito, a imprensa e o público educado “mandam” na educação, pois viabilizam politicamente algumas mudanças e tornam outras menos palatáveis. Outro exemplo: progressivamente vai se reduzindo o número de municípios

CLAUDIO DE MOURA CASTRO, especialista em educação, é presidente do Conselho Consultivo da Faculdade Pitágoras.

MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO é socióloga e membro do Conselho Estadual de Educação de São Paulo e da Academia Brasileira de Educação.

em que os diretores de escolas são indicações políticas dos prefeitos ou de outros atores políticos. Tal prática se torna progressivamente mais desconfortável.

Diante dessas três interpretações de “mandar”, saímos em busca das múltiplas combinações das ações e inações dos atores correspondentes. Quem faz acontecer? Quem trava? Quem pauta o certo e o errado, o aceitável e o inaceitável naquele momento? Mas, sobretudo, estamos buscando aqueles atores que são capazes de introduzir mudanças, boas ou ruins. Quem serão? O ministro, os secretários estaduais, os prefeitos ou seus secretários? Os bons diretores de escolas que funcionam bem, independentemente das decisões superiores?

Antes de prosseguir, vale definir uma outra dimensão do “mandar”, necessária para entender o poder público. Suspeitamos sempre do poder que reside nos incumbentes, por exemplo, na alocação de recursos. Eles teriam poder para decidir se dão para o estado x ou para o município y?

Mas há também um poder do Estado que se manifesta na criação de programas com regras objetivas e que são aplicadas mecanicamente, ou quase. Ou seja, são implementadas sem a interveniência de decisões discricionárias dos dirigentes. Por exemplo, notas abaixo de tantos pontos no Enade (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes) podem levar à suspensão dos vestibulares. Ou, no caso da pós-graduação, acima de tanto, significam mais bolsas da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). Tais regras tornam o Estado poderoso, mas não conferem tanto espaço de manobra aos incumbentes, já que as regras são mecanicamente aplicadas.

Tendemos a condenar um governo central que toma decisões discricionárias, aplicadas nos níveis mais baixo. No entanto, o julgamento pode ser bem mais matizado, se os avanços se operacionalizam por via de regras universalistas, aplicadas sem favoritismos.

Contudo, o problema vale na outra direção, ou seja, pode impedir uma ação benéfica do

executivo. Por exemplo, as regras de carreira do magistério, muitas vezes, impedem a implantação de mudanças necessárias para a melhoria da qualidade do ensino. No caso, houve a anulação de provas de seleção de professores temporários pela Justiça de São Paulo, com base na legislação em vigor. Ou seja, o poder discricionário não pode ser usado de maneira criativa ou benéfica.

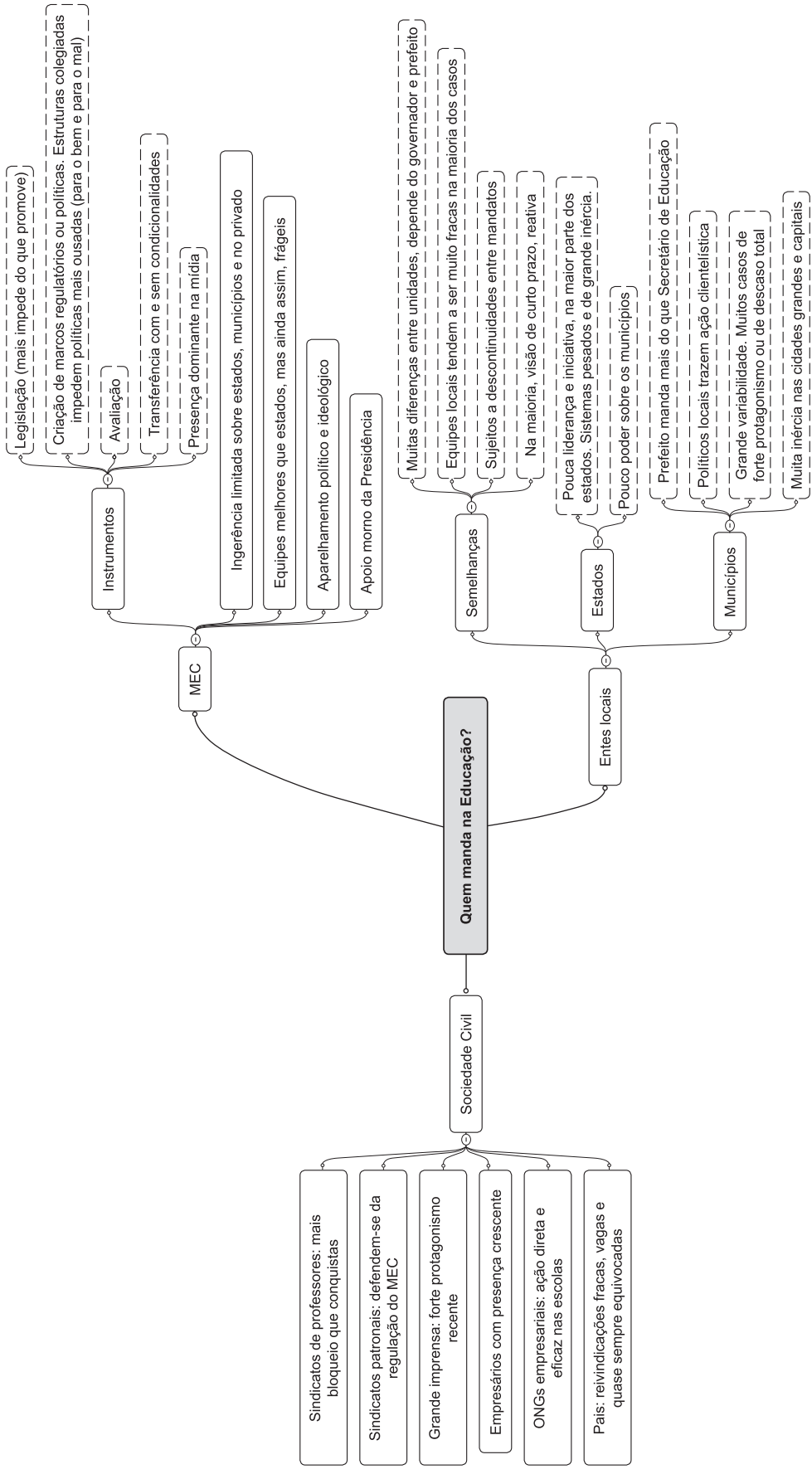
Um mapa do poder

No Gráfico 1, mapeamos quem poderia mandar na educação, em qualquer das conotações definidas acima. Obviamente, o que está apresentado não passa de uma lista sem qualquer censura ou filtro de plausibilidade. É o que poderia influir, pela sua existência e posição no espaço social, político e administrativo em que opera a educação. Na discussão que segue, exploramos cada uma destas hipóteses.

Nesse mapa mental, incluímos o MEC (Ministério da Educação), os estados, os municípios e os diretores de escolas. A pergunta óbvia é quem manda em quem? Do ponto de vista político-institucional e de acordo com a Constituição de 1988, nenhum nível manda no outro. Não obstante, a lei prescreve a colaboração entre os níveis. A experiência e as regras sociológicas da burocracia sugerem que tal cooperação é difícil fazer funcionar na prática.

Nem os estados estão subordinados ao governo federal e nem os municípios aos estados. Nesse primeiro cenário, perguntaríamos se o MEC manda nos estados ou nos municípios. Na prática, ninguém manda em outro nível. Diretamente, não mandam, mas a dependência financeira de vários estados e municípios em relação ao governo federal pesa.

Por outro lado, não parece que os estados mandam nos seus municípios. Na maioria dos casos, há um forte distanciamento entre secretarias estaduais e os municípios. Sabe-se que muitos municípios organizaram seus sistemas de ensino autonomamente, ignorando as políti-



Quem manda na Educação?

Sociedade Civil

- Sindicatos de professores: mais bloqueio que conquistas
- Sindicatos patronais: defendem-se da regulação do MEC
- Grande imprensa: forte protagonismo recente
- Empresários com presença crescente
- ONGs empresariais: ação direta e eficaz nas escolas
- Pais: reivindicações fracas, vagas e quase sempre equivocadas

MEC

- Instrumentos
 - Legislação (mais impede do que promove)
 - Criação de marcos regulatórios ou políticas. Estruturas colegiadas impedem políticas mais ousadas (para o bem e para o mal)
 - Avaliação
 - Transferência com e sem condicionalidades
 - Presença dominante na mídia
- Ingerência limitada sobre estados, municípios e no privado
- Equipes melhores que estados, mas ainda assim, frágeis
- Aparelhamento político e ideológico
- Apoio momo da Presidência

Entes locais

- Semelhanças
 - Muitas diferenças entre unidades, depende do governador e prefeito
 - Equipes locais tendem a ser muito fracas na maioria dos casos
 - Sujeitos a discontinuidades entre mandatos
 - Na maioria, visão de curto prazo, reativa
- Estados
 - Pouca liderança e iniciativa, na maior parte dos estados. Sistemas pesados e de grande inércia.
 - Pouco poder sobre os municípios
- Municípios
 - Prefeito manda mais do que Secretário de Educação
 - Políticos locais trazem ação clientelística
 - Grande variabilidade. Muitos casos de forte protagonismo ou de descaso total
 - Muita inércia nas cidades grandes e capitais

cas educacionais do estado ao qual se vinculam. Não há culpados nessa história. Essa situação reflete as características do federalismo brasileiro e, de certa forma, a ausência de mecanismos que viabilizem um regime de colaboração efetivo entre os níveis de governo.

Ao fim e ao cabo, alguém manda mesmo? Manda em quem? Isso porque a negativa não é apenas ser mandado e ter de obedecer. Pelo contrário, pode significar também uma crônica situação de impasse ou inércia, em que nada de muito substancial acontece, pela falta de poder de alguma autoridade para se sobrepor aos demais atores com força política. Como tentaremos demonstrar, esses impasses tendem a caracterizar a situação de estados e das grandes cidades. Em contraste, a observação casual sugere que nos municípios pequenos as autoridades têm mais poder decisório, pela ausência de oposição organizada. Voltaremos ao tema, mais adiante.

Mais distantes do processo decisório, mas não menos importantes, temos a multiplicidade de atores da sociedade civil. Há os sindicatos de professores e patronais. Há os movimentos empresariais e a grande imprensa. E, finalmente, há os pais e suas eventuais associações. Como sugeriremos, quase sempre, de pouca expressão e poder.

No que segue, examinaremos cada um desses atores, perguntando quanto poder têm, seja para mudar, bloquear mudanças ou transformar o clima de opinião sobre os temas educativos.

MEC

O MEC não manda diretamente na educação, pois não tem escolas básicas. Além disso, não tem poder de determinar políticas educativas estaduais ou municipais. Essa é uma característica muito decisiva no sistema federativo brasileiro. Se é para o bem ou para o mal, não está claro.

Diante de estados e municípios de desempenho catastrófico, seria até bom que mandas-

se, para consertar os desastres. Mas o reverso da medalha são a inércia e as regras burras que travam os sistemas mais progressivos e dinâmicos. Se o MEC mandasse mais, seria ainda pior.

As universidades federais são autônomas. Na teoria, são completamente autônomas. Na prática, estão atadas a um cordão umbilical financeiro e administrativo, tendo pouca liberdade de ação sobre o seu orçamento e suas contratações. Na verdade, nem o MEC tem grande poder discricionário sobre muitos desses gastos. Boa parte da implementação orçamentária reside na área financeira do governo federal. Em contraste, as universidades decidem seus rumos acadêmicos, mesmo que estejam distantes das prioridades do MEC e do que poderíamos chamar de “interesse nacional”. De certa maneira, é o pior dos mundos.

Como regra, o MEC ditaria as agendas da educação. Mas o seu poder está muito balcanizado, dentro de suas inúmeras instâncias. O ministro tem pouco controle sobre o CNE (Conselho Nacional de Educação), embora tenha grande poder de escolha de seus membros e tenha sido o autor das regras de indicação deles. De fato, o poder do MEC na escolha dos membros do CNE agora é fortíssimo, basta ver a atual composição. O mesmo com a Conaes (Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior) e outros órgãos colegiados. Certo ou errado, esses órgãos acabam sendo fatores inerciais.

No mundo real, convivendo com tantas forças inerciais, o MEC não é capaz de políticas ousadas. E nem mesmo de evitar impasses que resultam em políticas mornas, ou de evitar a permanência de um *status quo* indesejável.

Dentre seus próprios funcionários, há pouca congruência nas posições tomadas, inclusive contradições entre o que desejaria o ministro e o que consegue fazer ou aprovar. Por exemplo, aí está a reforma do Ensino Médio que patina sem rumo e sem uma orientação que revele uma visão moderna do que deveria ser esse ensino. Ademais, há hoje um considerável aparelhamento das equipes intermediárias,

trazendo inércia, conflitos e defesa de interesses corporativos, partidários ou pessoais.

No todo, as equipes do MEC tendem a ser tecnicamente superiores às de quase todos os estados e municípios. Mas nem por isso poderíamos afirmar que estão à altura do desafio de tirar a educação do país da mediocridade em que sempre esteve.

Ainda assim, o MEC tem um bom número de ferramentas que lhe dão poder, quando sabe usá-las.

PNE

Na teoria, o PNE (Plano Nacional de Educação) estabelece o marco normativo da educação brasileira. Cumpre ao MEC a sua preparação. Uma vez formulado, vai para o Congresso para aprovação, muitas vezes, com alterações que tornam irreconhecíveis os projetos originais.

Na prática, tal como em outros assuntos, os planos não possuem os instrumentos legais para sua implementação. Se no presente o PNE será diferente, ainda está por se ver. O PNE prescreve um gasto de 7% do PIB em educação. Mas quem obriga os estados ou municípios a gastarem mais? E quanto deverão gastar? Na prática, o PNE é uma das peças mais fracas no arsenal do MEC.

Avaliação

Uma ferramenta recente na história do ensino brasileiro é a avaliação. Começando com a avaliação da pós-graduação, foi rapidamente ganhando abrangência, com o Saeb (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), o Provão que virou Enade, Enem (Exame Nacional do Ensino Médio), Prova Brasil e Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Em contraste com o PNE, é uma arma poderosa, quase sempre para o bem. Também é um instrumento que, uma vez definido, não admite mais o arbítrio de ninguém. Se o curso x perdeu bolsas porque caiu a nota da Capes,

essa não é uma decisão discricionária da sua diretoria. Se o curso Y teve seu vestibular suspenso porque sua nota no Enade está abaixo de tantos pontos, trata-se de uma decisão tomada por algoritmos de análise da avaliação.

Por tudo o que se sabe, a avaliação da Capes tem um impacto positivo e poderoso na qualidade da pós-graduação. O mesmo impacto benéfico se imputa ao Provão/Enade. Em ambos os casos, podemos discordar com detalhes dos testes e das medidas atreladas a eles. Mas no todo, tais limitações não chegam a comprometer seu papel saneador. Tudo indica que as melhorias do Ideb são, em boa medida, o resultado da existência do próprio Ideb que cria constrangimentos para escolas e municípios mal avaliados. No entanto, ainda não sabemos se a recente melhoria do Ideb está ou não relacionada com o elevado absentismo de alunos no dia da prova, o que poderia mascarar algum tipo de seleção dos melhores.

Podemos dizer que as avaliações tornam o MEC mais poderoso. Contudo, não criam espaços discricionários para seu ministro ou secretários. Essas figuras tornam-se zeladoras de um processo que anda mais ou menos sozinho (em que pesem arranhões no processo aqui ou acolá). De outro lado, as avaliações nacionais estimularam o surgimento de contrapartidas estaduais e municipais, que ajudam a definir programas locais com base em evidências e fortalecem o uso de indicadores no acompanhamento do que acontece na escola.

Fundef/Fundeb

Dentre todas, a arma mais importante no arsenal do MEC é o sistema de financiamento Fundef/Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental/ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), que tem papel determinante na educação básica. O MEC é hoje o ator principal na definição dos critérios e *per capita*/aluno/ano;

piso salarial nacional dos professores; complementação da União para atingir o valor mínimo. Com o Fundef, o MEC passou a ter papel central e articula seu poder político para votar o que quer seja nessa área do financiamento. A imensa maioria dos estados e municípios depende financeiramente das decisões e alocações do MEC via FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) para transporte escolar, merenda e EJA (Educação de Jovens e Adultos).

Aqui é preciso esclarecer. O Fundeb representa mais de 90% do gasto em educação e 80% desses recursos referem-se a gasto com folha de pagamento. Atualmente, o financiamento da educação via Fundef tem a seguinte composição: municípios (42%), estados (38%), União (20%).

Nos estados, os recursos de educação são basicamente do Fundeb devido à composição da cesta de impostos. Nos municípios, há maior variação, pois, além do *per capita* definido em cada UF (que é o mesmo para a rede estadual e as municipais), os recursos vinculados à educação podem ser acrescidos, dependendo da arrecadação de impostos locais que não entram na cesta de impostos do Fundeb. É o caso de municípios muito ricos que não conseguem gastar os 25% constitucionais. Por exemplo, a prefeitura de Paulínia oferece bolsas de estudo para todos os jovens que concluírem o ensino médio e ingressarem em faculdades públicas ou privadas, mas sobram bolsas e faltam alunos. O salário inicial de professor 40 horas é R\$ 4 600 e do diretor de escola, R\$ 6 500, muito acima da média nacional. Mas, mesmo assim, acabam de encerrar uma greve de 62 dias, mostrando que greves e magnitude dos salários não se associam muito – assunto retomado mais adiante.

Já nos municípios e estados mais pobres, a dependência financeira do MEC é grande, tanto na complementação dos recursos do Fundeb quanto em relação a alocações negociadas via FNDE. As alocações do FNDE para merenda, transporte e livro didático são universalistas. As alocações para EJA, capacitação, pós-escola,

saúde do escolar dependem de negociação por projeto. Não sabemos se tal negociação exorbita o que seria razoável em tais casos.

O Fundef/Fundeb limitou a autonomia do gasto em educação, definiu regras, como o mínimo de 60% dos recursos vinculados para o pagamento dos professores e estabeleceu controles que funcionam. Em que pese a perda de autonomia dos entes locais, nesse caso, não parece que seja algo a lamentar. Ao contrário, sabe-se que muitos prefeitos perderam seus mandatos por não cumprirem a lei.

De fato, uma vez criadas as regras, a sua execução é algorítmica. Aplica-se a fórmula e implementa-se o que sair dela. Se há exceções, não chamam a atenção.

Financiamentos sem condicionalidades

Os funcionários do MEC gostam das carteiras de projetos. No pior dos cenários, dão pequenos poderes de premiar amigos e aliados. Nos melhores cenários, financiam atividades interessantes, criativas e bem-vindas. Na prática, há de tudo, embora a magnitude dos cenários negativos flutue com as gestões de plantão no MEC. Flutua também a magnitude dos recursos nessas rubricas. No todo, não parecem se revelar como importantes para atrapalhar ou ajudar a causa da educação. Mas podem ser relevantes nos inúmeros mecanismos de uso político da máquina da educação. Exemplos de transferências voluntárias relevantes: recursos para construção de creches (o que mais dá voto nos municípios); recursos para o Brasil Profissionalizado (escolas técnicas e cursos profissionalizantes crescem mais no Norte e no Nordeste).

Financiamentos com condicionalidades

Estes são projetos com regras claras e mecanismos que, em princípio, são automáticos ou governados por conselhos de pares ou de emi-nências. Ou seja, se o candidato à ajuda faz isso

ou aquilo certo, ganha o recurso. É o caso do livro didático, das bolsas, do FIES (Programa de Financiamento Estudantil) e de vários outros projetos desse tipo. E também do Fundeb, já mencionado.

Como na avaliação, se os mecanismos de alocação foram bem pensados, funcionam a contento, estimulando comportamentos benéficos. São programas de fomento bem-vindos e que criam sinalizações importantes para o sistema. Como dito, se as mecânicas de alocação são sadias, funcionam mais ou menos autonomamente. Dão poder ao MEC, mas não aos seus incumbentes.

Embora o MEC não determine políticas estaduais ou municipais, distribui recursos orçamentários, alguns com normas bem definidas e que são disputados por estados e municípios. Por exemplo, o Plano de Ações Articuladas/PAR iniciado em 2007, pelo qual só ganham dinheiro os que seguem as orientações federais. Nele há recursos para creches; transporte escolar; capacitação de professores (agora comandado pela Capes e pelas instituições de educação superior – IES federais). Não há pesquisa sobre o assunto, mas tudo indica que houve forte centralização desses recursos nos últimos anos.

Nas reuniões do Consed (Conselho Nacional de Secretários de Educação), os principais assuntos têm sido piso salarial, financiamento, aumento dos recursos do Fundeb, mais recursos para transporte escolar da FNDE e do Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego). Por conta desses recursos, os estados estão cada vez mais presos à agenda do MEC.

O lado ruim dessa dependência é uma centralização do ensino. Em um país do tamanho do Brasil, não está nada claro que centralizar é uma resposta inteligente aos problemas encontrados. O lado bom é que, em boa medida, a maioria dos programas têm regras claras e objetivas de repartição de fundos. Não menos importante, são regras que tendem a premiar o que é bom para a educação. Ademais, os fundos não podem ser usados como moeda de troca na politicagem tradicional.

Poder de pautar a mídia

Pesquisas bem conduzidas mostraram que boa parte da imprensa, seja a grande seja a local, publica notícias cuja maioria esmagadora vem do MEC. Em particular, originam-se dos diversos sistemas de avaliação. Por razões diferentes, estados e municípios produzem pouca notícia para a mídia, exceto quando há denúncias ou escândalos.

O MEC ganha grande visibilidade por via da imprensa. Mas nem sempre tem muito controle sobre o que sai. Esse é o caso dos escândalos e denúncias, reais ou imaginários que podem erodir a sua reputação, bem como a dos ministros do momento.

Estados

O poder no nível dos estados depende enormemente dos incumbentes, ou seja, governador e secretário de Educação. Se levam educação a sério, as coisas podem acontecer. Se não, ficam atolados na mediocridade de sempre.

Classicamente, estados mais maduros e mais ricos levam educação mais a sério. De fato, os estados do Centro-Sul estão no topo da distribuição de qualidade. Mas há exceções, em ambas as direções.

Há o caso de alguns estados novos que estão dando grandes saltos, como o Tocantins. E também, alguns tradicionais que estão regredindo, como o Rio de Janeiro.

Pelo que sugere a observação das estatísticas temporais de educação, a continuidade das políticas é essencial. Nesse sentido, estados com vida política conturbada tendem a ficar para trás. Estados em que uma mesma equipe se mantém no poder durante mais de uma gestão e dá prioridade ao ensino, há boas chances de avanços.

São Paulo teve descontinuidades e maus governos no passado. Isso se refletiu em uma estagnação do seu ensino, diante de estados

como Minas Gerais, que deram um salto. Mas, com a volta a uma situação mais normal e a continuidade dos últimos anos, São Paulo voltou ao topo da distribuição de qualidade. Atualmente, é um dos melhores, desde o primeiro Saeb. Avançou mais do que a maioria, melhorou no Ideb (1º e 2º lugares em 2009), avançou mais no desempenho da Prova Brasil do que no fluxo (que é bom, mas estagnado). Além disso, foi o primeiro estado a adotar a base curricular unificada com apostilas bimensais, hoje adotadas por vários estados e municípios (RJ, ES, PE, CE).

O estado do Rio de Janeiro está regredindo, há tempos. A sequência de gestões ineficazes parece explicar boa parte do retrocesso.

Minas Gerais fez uma grande e modelar reforma nos anos 1990. Após uma pequena queda na gestão Itamar Franco, voltou a se consolidar no topo da distribuição. Talvez seja um dos estados que mais inovaram na gestão. Os governos mineiros vêm sendo mais arrojados nesta área.

O Rio Grande do Sul foi um dos primeiros estados a consolidar uma rede pública de educação com uma certa qualidade. Mas, de tempos para cá, perdeu velocidade, embora seu desempenho se mantenha no grupo dos melhores, com ligeira queda no médio.

As grandes estrelas são os estados do Centro-Oeste que vêm ganhando posição rapidamente. O que foi considerado por Peter Fleming¹ como a maior região desconhecida do mundo (em 1932), hoje virou um conjunto de estados que já ultrapassaram amplamente o Norte e o Nordeste.

De fato, a maioria dos estados do Norte e do Nordeste está praticamente paralisada. Não há forças capazes ou dispostas a tirá-los do atraso educativo. Alguns poucos avançam, como o Ceará, além de ser um dos estados que mais progrediram na articulação estado-mu-

1. *Brazilian Adventure*, The Marlboro Press/Northwestern (1999).

nício. No caso de Pernambuco, os progressos nos anos iniciais foram notáveis. Sergipe também avançou. Os outros permanecem em níveis lastimáveis, aparentemente no mesmo pântano político de sempre. Até os novos estados, os ex-territórios, estão passando na frente do Norte e do Nordeste.

Talvez uma análise mais detalhada mostre outras conclusões. Mas tudo indica que a capacidade dos estados de alterar a sua educação parece depender de dois fatores:

Em primeiro lugar, de seu tamanho e consolidação. Estados maiores e mais velhos tendem a ter fatores inerciais mais robustos. Ou seja, são mais difíceis de mudar. Nem dão saltos para cima e nem afundam, de repente. Em contraste, nos novíssimos estados do Centro-Oeste e nos ex-territórios há mais espaço de manobra. Há ascensões espetaculares, como o caso do Tocantins, já mencionado.

Em segundo lugar, há um outro fator relevante que é a “qualidade do sistema político”. Como outros termos usados aqui, trata-se de um termo vago, mas que, ainda assim, transmite alguma ideia. Ficaram para trás estados com governos travados, como foi o caso de Pernambuco. Entretanto, esse estado está melhorando e o projeto das parcerias do sistema privado com escolas de ensino médio (criado por Marcos Magalhães) parece se consolidar e já abrange 80% da rede. Alagoas, Paraíba, Maranhão e Rio Grande do Norte ainda operam sob um sistema político que não parece permitir avanços no ensino. Piauí talvez esteja dando sinais de que vai mudar.

Dado o seu grande porte, os estados tendem a andar devagar, seja para frente, seja para trás. Mas para o ensino médio, é lá que reside a autoridade, pois afora o sistema privado, esse ensino é operado pelas secretarias estaduais de educação.

Cumprir registrar que o poder efetivo dos estados para lidar com o seu ensino municipal tende a ser muito débil. Há tentativas aqui e acolá – como o caso do Ceará, já mencionado.

Mas no todo, talvez seja ainda mais impotente do que o governo federal, pois este último financia várias carteiras de fundos para escolas municipais e tem outras armas mais poderosas.

Municípios

Os municípios são as unidades em que se encontra maior variabilidade, seja para avançar, seja para regredir. Observamos forte protagonismo ou descaso completo.

A praga mais recorrente são as descontinuidades, advindas das mudanças de governo. Diante da falta de equipes estáveis e profissionais, fica tudo ao sabor dos humores e persuasões do prefeito.

O Sistema de Gestão Integrada (SGI) da Fundação Pitágoras foi plenamente implementado no município de Vespasiano (MG). Os resultados foram expressivos e os visitantes de outros municípios, como São José dos Campos (SP), decidiram adotar o modelo. Não obstante, mudou o prefeito. O novo, simplesmente, mandou desmontar o sistema.

Alguns municípios padecem da imaturidade política do clientelismo. Ao contrário dos governos estaduais ou do MEC, as forças políticas locais estão próximas do poder decisório. Para influenciar a Secretaria Estadual de Educação, é preciso viajar para a capital e conseguir audiência com o secretário, feito que pode não ser trivial. Mas no município, o prefeito e o secretário estão no meio da rua, vulneráveis aos pedidos e pressões.

Outro fator a considerar é o amadorismo da maioria das prefeituras. Cidades como Rio de Janeiro ou São Paulo têm ótimas equipes. De fato, melhores do que muitos estados. Contudo, nas pequenas são todas improvisadas, se é que existem.

Observa-se que os municípios podem dar grandes saltos, dependendo da personalidade e persuasão dos prefeitos. De fato, se comparamos os avanços dos municípios com as capitais, veremos que estas últimas andam mais lentamente.

Sua inércia política é maior, pois são burocracias mais frondosas, com mais gente, mais competência para proteger feudos de poder, sindicatos mais fortes e mais vícios acumulados. Há também o problema de escala nos municípios maiores. As cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo possuem redes de ensino maiores do que muitos estados, fazendo com que se pareçam mais com estados, do ponto de vista da inércia.

Vereadores

Está para ser melhor conhecido o impacto dos vereadores sobre os sistemas de educação. Sabemos que ali residem os focos mais óbvios do pequeno clientelismo. Por exemplo, a nomeação de professores ou merendeiras. Mas não sabemos as influências positivas que podem ter. Vimos um exemplo curioso da cidade de Itabirito (MG) em que a Câmara de Vereadores encomendou um estudo detalhado sobre o sistema de educação e saúde do município e que foi apresentado pelo autor e discutido publicamente.

Prefeitos

Em grande medida, o poder de alterar a educação tende a estar com os prefeitos. Na verdade, parece ser uma constante que secretários de educação quase sempre sejam figuras inexpressivas e dóceis, diante do prefeito. Em geral, são fracos e as secretarias, quase inexistentes. Não obstante, há casos em que prefeitos escolhem secretários fortes, para que tenham liderança e autonomia para implementar mudanças. Vimos isso em Ouro Branco, com uma secretária que revolucionou a educação, mais até do que o próprio prefeito esperava. Mais adiante, acabou entrando em rota de colisão e pediu demissão.

Talvez, por todas essas razões, o cenário mais favorável para a inovação é a sorte de ter um prefeito bom. E se tiver mais sorte ainda, continuidade nas gestões. Os municípios menores não precisam administrar conflitos in-

ternos com a burocracia – que é mais forte nas cidades grandes, nos estados e capitais.

Em suma, na ordem geral das coisas, há mais de cinco mil prefeitos que podem mandar na educação, para o bem ou para o mal. Ao que parece, quanto mais velho o sistema e quanto maior o município, menos mandam, por conta dos fatores políticos inerciais.

De fato, observamos em municípios pequenos resultados na Prova Brasil que se igualam às médias dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). Ao contrário, os grandes dificilmente conseguem mostrar números que sejam respeitáveis, pelas métricas de país avançado. Veja-se que o melhor desempenho educativo em capitais cabe a Curitiba. No entanto, há quase meio milhão de municípios com resultados melhores do que esta capital.

Mas as suas fraquezas podem ser mais dramáticas. Veja-se que as redes estaduais mais fracas (Alagoas, Maranhão, Amapá, Pará e Bahia) têm desempenho bem superior ao dos piores municípios. Ou seja, em contraste com os municípios, estados e cidades grandes convergem para a mediocridade. Nem muito bons e nem muito ruins. Não há forças para vencer a inércia política.

Sejam estados, sejam municípios, idade e tamanho parecem ter um forte impacto. Os menores e mais jovens têm mais variabilidade, para cima e para baixo. Os melhores e piores municípios são pequenos ou muito pequenos.

A maior inércia reside nos sistemas maiores, independentemente de serem estados ou municípios. Também problemáticos são os municípios das áreas metropolitanas que representam mais de 65% da matrícula do ensino fundamental. Têm as mazelas das cidades grandes, concentram populações muito vulneráveis com baixa escolaridade e não têm a centralidade e os recursos das capitais.

Diretores de Escolas

As 90 escolas públicas onde os Parceiros da Educação atuam são um grande laboratório

para entender a micropolítica da educação. Fica claro que os bons diretores conseguem fazer acontecer mudanças, apesar da burocracia infernal, do absenteísmo dos professores e dos equívocos das diretorias regionais.

Há escolas com diretores eficazes, no comando, há muito tempo. Eles, simplesmente, ignoram as políticas governamentais que podem atrapalhar. Aproveitam apenas aquilo que pode ajudar a melhorar o dia a dia da sua escola.

Se pensamos em políticas para dar mais protagonismo aos diretores, o ideal seria contratar *head hunters* para caçar os melhores diretores. Esses deveriam ser tutores das escolas piores de seu distrito ou bairro. Seria uma revolução especialmente nas periferias urbanas das grandes cidades onde tudo é mais complexo e difícil.

A sociedade civil

Cada vez mais atores da sociedade civil entram no cenário político ou técnico da educação brasileira. Alguns sempre estiveram, como os sindicatos. Outros são mais recentes, mas adquiriram uma presença forte e que não pode ser desconsiderada.

Sindicatos

Os sindicatos de professores são uma força inercial, militando contra a modernização do ensino. Além de bloquear as mudanças, apenas reivindicam mais gastos e menos *accountability*. Seu desempenho é perfeitamente previsível. Os autores não conseguiram identificar casos em que os sindicatos foram agentes de mudança.

Nossos sindicatos parecem ser menos poderosos do que em outros países mais centralizados do continente. De fato, em alguns países, são os próprios sindicatos que nomeiam os professores! Ou até nomeiam ministros!

Seja como for o seu poder, *vis-à-vis* outros países, os professores pertencem à categoria que

mais fez greve nos últimos vinte anos. Segundo as pesquisas, ganham de longe dos médicos e dos policiais. De um lado, as greves mostram a fraqueza dos sindicatos dos professores que não conseguem ter sucesso nas negociações. Por outro lado, mostram também sua força de mobilização e a adesão dos pais dos alunos, sempre favoráveis aos professores. Em meados de 2011, sete estados estavam em greve, bem como vários municípios. E note-se que as greves eclodem tanto em locais de baixos como de altos salários.

Os sindicatos patronais tentam conter a fúria legislativa do MEC, sobretudo no ensino superior. Mas não conseguem uma voz uníssona e nem disciplinar os descabros de alguns de seus próprios membros. Suas relações com o MEC oscilam entre pacíficas e turbulentas. Mas seus sucessos são bastante modestos.

Imprensa

A imprensa, grande e pequena, sempre pendeu para noticiar piolhos e defalques. Mas isso mudou. Recentemente, a grande imprensa se torna um agente de mobilização social ponderável e com uma linha editorial mais premeditada. Nos melhores grupos, as equipes de jornalistas especializados em educação se tornaram mais competentes tecnicamente. Não obstante, tropeçam frequentemente na interpretação das estatísticas educativas.

É preciso considerar que o espaço da mídia devotado para a educação vem crescendo bastante. Esse se tornou um elemento de grande peso na mudança na opinião pública. Observam-se também ações incisivas em certos temas.

Opinião pública educada

Esse é um fator de grande importância. Era quase ausente no passado, mas tem um papel crescente. Para ilustrar casos extremos, hoje é politicamente inaceitável a falta de vagas no ensino fundamental.

Houve claras tentativas de desfigurar o Provão, por parte da presidência do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) na gestão do ministro Cristovam Buarque. É plausível a hipótese de que essa erosão tenha sido neutralizada pela forte reação da grande mídia, especialmente a revista *Veja*.

Vale também registrar uma nova onda de estudos quantitativos financiados por ONGs. Por exemplo, Instituto Unibanco, Fundação Victor Civita, Fundação Lemann e Itaú Social têm produzido pesquisas sobre assuntos importantes, com grande qualidade técnica e boa divulgação dos resultados.

Não obstante, a intelectualidade de esquerda, por muito tempo, teve papel negativo, pregando fatalismo e teorias conspiratórias. Felizmente, perderam seus decibéis nos últimos tempos. Possivelmente, estão também perdendo seguidores.

As redes sociais apenas aparecem, em temas educativos. O exemplo mais conhecido é o Twitter da secretária de Educação do Município do Rio de Janeiro.

Empresariado

O empresariado vem assumindo um papel cada vez mais forte. Prevalece ainda a ação direta nas escolas públicas, por parte das fundações empresariais. A melhoria de muitos sistemas municipais e até estaduais está associada à presença e atuação de algumas dessas filantropias. Delas vêm ideias modernizantes e técnicas eficazes. Diante de observadores externos, é razoável afirmar que essa é uma das realizações mais curiosas no nosso ensino.

Mais recentemente, o empresariado inicia um papel de *advocacy* que cresce, mas ainda é modesto. O exemplo mais conhecido é o Todos pela Educação.

Certamente, essas fundações empresariais ganham espaço crescente em todas as mídias. São grandes empresas, com boa capacidade de produzir fatos jornalísticos.

Dentre todos os fatores que podemos arrolar, o protagonismo dos pais é o mais decepcionante. De certa forma é inevitável, pois o descaso pela educação é um atavismo da cultura brasileira, herdada de um país com mínimas realizações educacionais e um clero algo obscurantista. A educação, exceto aquela que atende o topo da sociedade, jamais foi realmente valorizada. Talvez um discurso aqui ou uma promessa ali, mas nada de muito substancial.

Os pais são herdeiros dessa tradição de pouco caso pela educação. No fundo, os pais são porta-vozes mudos da falta de valorização do bom ensino que empapa a cultura brasileira.

Os dados são eloquentes. Os pais brasileiros, em sua maioria pouco educados, estão satisfeitos com a educação dos seus filhos. Uma pesquisa recente mostra que 70% acham a escola boa, a despeito das avaliações mostrarem exatamente o contrário. Os que discordam são os pais melhor educados, muito pouco numerosos no país.

Os pais educados – que poderiam ser uma força política importante – põem os filhos em escolas privadas. Portanto, não são agentes de mudança no sistema público.

No todo, a falta de demanda por qualidade por parte dos pais é um dos fatores mais sérios que bloqueiam as mudanças. Suas demandas são por vagas e confortos na escola. Mas como isso está razoavelmente bem atendido nos dias de hoje, são atores inexpressivos para melhorar a educação. Nunca vimos, por exemplo, pais de alunos reclamando das sucessivas greves de professores.

Conclusões?

Temos três níveis de educação – MEC, estados e municípios. Perguntamos onde está o poder? Para oferecer uma resposta minimamente satisfatória, distinguimos o poder de fazer acontecer, o poder de não deixar acontecer e o poder de pautar a opinião pública.

Falamos também do poder das instituições e do poder discricionário dos seus incumbentes. Na nossa análise, essa diferença se revelou importante, pois no nível central os administradores criam regras (universalistas), mas têm relativamente pouco poder para escapar delas e agir com critérios particularistas.

Como grande generalização, o MEC é cada vez mais poderoso. Podemos mesmo falar de um aumento no seu alcance sobre estados e, mais ainda, sobre municípios. Ou seja, há algum tipo de recentralização. Contudo, sua influência resulta do impacto da avaliação sobre os sistemas de ensino ou de linhas de financiamento disponíveis para estados e municípios. E seguindo uma trajetória benigna que se inicia na década de 1990, a maioria dos financiamentos são baseados em critérios objetivos e mecanicamente outorgados. Ou seja, o MEC se torna mais poderoso, mas suas autoridades têm poderes limitados de alterar os gastos autorizados.

Nos estados, tamanho e consolidação das estruturas de poder subtraem a capacidade de mandar dos governadores e secretários de Educação. Ou seja, estados grandes e velhos às vezes conseguem mudar, mas trata-se de proeza que requer liderança e dedicação excepcional à causa da educação.

Naturalmente, quanto mais oligárquica a estrutura política, mais difícil mudar.

Já nos novos estados, há muito mais espaço de manobra. Se aparece um governador ou secretário entusiasmado e poderoso, grandes mudanças são possíveis.

Mas com ínfimas exceções, os estados não mandam na educação dos seus municípios. O sistema não lhes dá ferramentas hábeis para tal.

O MEC é poderoso, pela via dos fundos e das avaliações que não são facilmente manipuláveis pelos seus dirigentes. Em contraste, nos municípios, sobretudo os menores, os prefeitos podem tudo – e os secretários de Educação tendem a ser figuras menores. Nessas cidades, há pouca burocracia – não que isso seja necessariamente uma virtude. Os grupos de interesse

são menos organizados e aos sindicatos tende a faltar massa crítica.

Se há liderança, se há vontade política, se o clima de opinião do município vê educação com bons olhos, ali estão os desempenhos mais superlativos. Alguns têm níveis de OCDE nas avaliações acadêmicas.

Mas se é verdade que os prefeitos podem mandar e o fazem para o bem, o oposto também acontece, mandam para o mal. Os piores exemplos de clientelismo estão nos municípios. Os piores desempenhos estão também nos municípios menores.

Igualmente, no microcosmo da escola, o resultado parece ser especialmente vinculado à figura do diretor, sobretudo nas redes estaduais. Nos municípios pequenos, o poder do diretor é menor, pois dependem diretamente do secretário e do prefeito.

Se tem entusiasmo e liderança, tudo é possível, mesmo diante de um ambiente hostil e de regras burras. A mesma incapacidade das secretarias para fiscalizar os desmandos pode ser usada por um bom diretor para descumprir regras imbecis.

Resumindo ainda mais, no nível central mandam as regras objetivas e universalistas. E quanto mais local o nível, mais depende de pessoas, de lideranças, de decisões discricionárias, seja para melhorar, seja para usar a escola como terreno de manobra do mais vil clientelismo. E quanto menor, mais fácil mudar.

Resta falar do entorno da escola e de suas burocracias. O que se pode e o que não se pode fazer é influenciado pelo clima de opinião do momento ou das normas vigentes. Os próprios políticos e administradores são fruto dessa complexa rede de valores e atitudes. Além disso, e não menos importante, auscultam os humores da sociedade antes de decidir ou decidir não decidir.

Tradicionalmente, os sindicatos de professores são uma força inercial para todas as mudanças que não sejam de salários maiores para todos. Seu poder de bloquear mudanças ainda é grande, mas os resultados das greves tendem a ser pífios. Nada de novo nesse aspecto.

Igualmente, nada de novidades do lado dos pais de alunos. Continuam passivos, exceto se não houver vaga, problema hoje resolvido.

A grande transformação recente é a presença de outros grupos da sociedade civil. O empresariado inovou em muitas linhas de atuação direta nas escolas públicas. Os recursos da filantropia empresarial para a educação tornaram-se muito substanciais. No caso das grandes empresas, tendem a ser dirigidos a programas com bom impacto. Recentemente, empresas começam a esquentar os motores para um movimento de *advocacy* mais consistente.

Também a imprensa passou a se preocupar com os reais problemas da educação e menos com o piolho nas escolas. No caso da grande imprensa, sua participação hoje é valiosa. ○

Revisitando o Desenvolvimentismo Tucano

.....
LUIZ CARLOS MENDONÇA DE BARROS

A imprensa brasileira cunhou, ainda no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, a expressão *desenvolvimentista* para caracterizar um grupo de membros do governo que questionavam alguns itens da política econômica conduzida pelo ministro da Fazenda Pedro Malan. Como ocorre com frequência na mídia moderna, esta expressão foi construída sem a devida profundidade, mas ganhou o gosto de jornalistas e do público e sobrevive até hoje mesmo longe do ninho tucano. Esta longevidade está associada à adesão do PT à chamada economia de mercado em 2003. Ao deixar o socialismo de lado, Lula e seus seguidores perderam o contraponto que desde a fundação do partido era usado para diferenciá-lo do que entendiam ser o liberalismo dos partidos burgueses. Precisando encontrar outra referência para a luta política, principalmente contra os tucanos, passaram então a se denominar *desenvolvimentistas* também.

Lula: do socialismo ao desenvolvimentismo

Em 2002, em meio à crise de confiança que se instalou na economia em função de sua provável vitória nas eleições presidenciais, Lula

assumiu publicamente o compromisso de manter os pilares principais da política econômica tucana. A Carta aos Brasileiros foi um lance tático eficiente, pois ganhou a confiança dos mercados e enfraqueceu a oposição dos grupos mais à esquerda do partido à política econômica conduzida por Antonio Palocci no Ministério da Fazenda e Henrique Meirelles no Banco Central. Segundo o discurso da época dentro do PT, o novo governo manteria a mesma política econômica de FHC por algum tempo para, quando as condições de mercado permitissem, retomar os compromissos defendidos por anos de oposição. Era o famoso e surpreendente cavalo de pau na economia, segundo declarações do então todo-poderoso ministro José Dirceu.

Posteriormente, com a normalização dos mercados e a volta do crescimento econômico este discurso de transição para a política econômica do PT foi abandonado. Lula manteve por todos os seus oito anos de governo os mesmos fundamentos de seu antecessor. Os resultados positivos da economia e o extraordinário apoio popular ao seu governo serviram para consolidar o afastamento do PT de todo seu passado socialista e colocá-lo – aparentemente de forma definitiva – no campo da social-democracia econômica do tipo europeu, agora catalogado como desenvolvimentismo de esquerda. Lula e o PT nunca reconheceram isto de público e usaram as benesses do poder para calar de forma definitiva os grupos mais à esquerda do partido em relação a esta questão. Já a grande maioria

.....
LUIZ CARLOS MENDONÇA DE BARROS é engenheiro e economista. Foi presidente do BNDES e ministro das Comunicações (governo FHC). É sócio e diretor da Quest Investimentos.

da população, feliz com os ganhos expressivos de um longo período de crescimento, nunca se importou ou cobrou esta mudança radical de discurso.

Entretanto, Lula, sempre que necessário por motivos políticos eleitorais, aproveitou-se desta confusão de conceitos para continuar usando o discurso anterior de polarização a Fernando Henrique. Foi o caso notório da demonização das privatizações tucanas no segundo turno das eleições presidenciais de 2006. A radicalização do discurso contra a venda de estatais, diante da apatia do candidato tucano em relação a esta questão, trouxe para Lula o voto compacto dos eleitores de esquerda que o haviam renegado no primeiro turno.

Neste ambiente, em que a polarização da discussão sobre a natureza da política econômica de um governo tucano e outro do PT ficou restrita a aspectos pontuais e de natureza microeconômica, era natural que a ideia do desenvolvimentismo também ficasse preservada. Interessava ao presidente Lula insistir na sua existência, pois de certa forma o desenvolvimentismo deixava de ser uma criação tucana e passava também a ser a nova expressão do lulismo na economia. O resultado desta manobra foi o de ampliar o conceito associado ao tal desenvolvimentismo, tornando-o ainda mais confuso e heterogêneo.

O desenvolvimentismo no governo de Fernando Henrique

Sempre fui identificado como desenvolvimentista, principalmente depois que a morte de Sérgio Motta e a mudança de José Serra para o Ministério da Saúde colocaram-me na linha de frente do debate com o ministro Pedro Malan e sua equipe. Este questionamento deu-se inicialmente quando ainda fazia parte da equipe de governo, mas continuou quando deixei o Ministério das Comunicações e fui eleito para a direção nacional do PSDB. Minha escolha para este cargo respondeu a uma ação

do governador Mario Covas, que liderava na esfera política os esforços para reduzir a ortodoxia do Ministério da Fazenda nos rumos da política econômica no segundo mandato de Fernando Henrique.

Nunca tive vontade de, nas minhas manifestações públicas, aprofundar o que seria este desenvolvimentismo por achar o debate mal colocado desde seu começo. Talvez tenha sido um erro não fazê-lo, pois poderiam ser esclarecidos certos conceitos e valores que faziam parte do entendimento de nosso grupo sobre os contornos de uma economia de mercado no Brasil e qual agenda deveríamos adotar para construí-la. Tenho agora esta oportunidade, convidado que fui pela direção da revista *Interesse Nacional* para comentar o artigo escrito por Luiz Carlos Bresser-Pereira sobre o que seria o desenvolvimentismo.

Meu objetivo central não será questionar diretamente as ideias expostas por Bresser-Pereira em sua leitura particular desta questão. Aproveito para tentar explicitar o que seria este conflito entre desenvolvimentismo e ortodoxia liberal – ou monetarismo como gosta de chamar a imprensa – que nasceu nos anos do governo Fernando Henrique e que se perenizou até os dias de hoje. Os mais de dezessete anos já passados desde a implantação do Plano Real e a posse de Fernando Henrique na presidência da República permitem fazer esta revisão com os instrumentos que a história dá ao analista. Sem as limitações do embate político do dia a dia, sem a busca da aprovação do presidente da República para o que considerava o mais correto e, certamente, com o amadurecimento que o passar do tempo nos traz, pretendo mostrar a força e os limites do pensamento deste grupo de economistas. Em cada item que vou explorar trarei ao leitor um ou mais eventos, acontecidos àquela época, o que permite uma visualização mais clara dos conflitos entre as duas posições.

O primeiro problema com a palavra desenvolvimentismo aparece porque ela induz a uma

clivagem que não existia à época do governo Fernando Henrique. Tanto nós como a equipe do ministro Malan buscávamos com afinco o desenvolvimento econômico do Brasil. Mais do que esta identidade de objetivos, os dois grupos acreditavam que esta busca só teria êxito no contexto de uma economia de mercado moderna, aberta ao exterior, com moeda estável, contas públicas equilibradas e total respeito pelos contratos de natureza privada. Comungávamos também a maioria dos princípios de uma teoria macroeconômica neoclássica, adaptada a uma sociedade como a do Brasil na virada do século passado. Talvez o que mais nos separava no campo da teoria econômica era o fato de que nosso grupo tinha uma influência mais forte dos pensamentos de Keynes, principalmente em relação à função do Estado na economia. O grupo de Malan seguia de forma rígida a escola neoclássica.

O Plano Real foi a origem da parceria entre estes dois grupos e que se estenderia principalmente no primeiro mandato de FHC. Mas a convivência ao longo dos primeiros quatro anos do governo FHC mostrou diferenças significativas entre nós. A seguir procuro refletir um pouco sobre as principais delas.

A função do Estado em uma economia de mercado

Nossas diferenças nasceram principalmente a partir do enfrentamento dos desafios da operação do governo em seu dia a dia. Não era um debate teórico, mas, sim, no contexto de decisões objetivas que aparecem na operação de um governo democrático e comprometido com reformas importantes. A necessidade de dar respostas concretas a desafios estruturais que apareceram a partir do sucesso do Plano de Estabilização revelou uma heterogeneidade de ideias e crenças maior do que pensávamos existir entre nós. A maior delas estava no grau de interferência do governo na economia, no contexto histórico que vivíamos então. Esta

forma diversa de pensar a relação do Estado com o setor privado permeou – e isto fica claro, hoje, com a ajuda do entendimento histórico de passagens isoladas à época – a maioria dos conflitos que tivemos. Na origem deles estava presente um diferente entendimento sobre o que se chama de *Homo economicus*. Para os economistas ligados ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central, o *Homo economicus* era um ser totalmente racional e que na busca de seu interesse próprio, no espaço social de uma economia de mercado, constrói a melhor alternativa possível para uma sociedade pluralista. O corolário mais importante deste pensamento na economia é o de que a ação do indivíduo e das empresas é sempre mais eficiente do que as ações do Estado e precisam ser estimuladas e permitidas livremente.

Para nós – os chamados “desenvolvimentistas” – o *Homo economicus* não existe nesta forma simplista e a intervenção do Estado é necessária para estabelecer limites à ação privada e corrigi-la em certas circunstâncias. Se isto não for feito podem ocorrer situações-limite de risco sistêmico e, de tempos em tempos, crises econômicas gravíssimas. Além disto, a intervenção do Estado é necessária para buscar algum grau de homogeneização na distribuição dos frutos do crescimento econômico em uma sociedade desigual como a brasileira. Finalmente, em economias com desenvolvimento mais tardio, o Estado deve ser um agente de articulação do setor privado em ações de longo prazo e com objetivos estratégicos bem definidos. Mas a intervenção do Estado tem limites e deve respeitar sempre a natureza do metabolismo de uma economia de mercado. Encontrar estes limites é a questão mais complexa com que se deparam os formuladores e executores de uma política econômica chamada desenvolvimentista.

Para não ficar apenas no campo da especulação teórica destas diferentes visões sobre o papel do Estado na economia, a seguir revisito alguns momentos importantes do período FHC

em que esta questão foi trazida ao centro das decisões. Ao recordar este período para construir estas minhas reflexões, fiquei impressionado com o número de ocasiões que esta maneira divergente de enxergar o Estado esteve presente. Escolhi algumas em que – a meu juízo – o leitor poderá entender melhor a importância que esta questão tem no processo de decisão de um governo no Brasil.

Reestruturação do Setor de Telecomunicações

Talvez o exemplo mais marcante do conceito desenvolvimentista da forma como a intervenção do Estado deva ocorrer no domínio econômico tenha sido a modelagem da privatização do sistema Telebrás, monopólio estatal de telefonia que existia quando Fernando Henrique foi eleito presidente da República. O monopólio estatal é uma condição extrema da intervenção do Estado e a Telebrás, um bom exemplo desta opção. Em seu funcionamento podíamos encontrar todos os sinais característicos – defeitos e qualidades – de uma empresa pública monopolista de serviços públicos. Entre os defeitos do monopólio da Telebrás, o que mais chamou a atenção do ministro Sérgio Motta foi o fato que mais de 80% dos telefones no Brasil estavam concentrados nas classes A/B de renda. Isto acontecia pela simples razão de um telefone fixo já instalado no Brasil custar o equivalente a R\$ 5 mil e para adquirir um novo, via os chamados planos de expansão das empresas regionais da Telebrás, era necessário comprar ações da empresa e esperar pelo menos dois anos para recebê-lo.

Para o ministro, a Telebrás representava uma contradição inaceitável, pois, como um monopólio público, funcionava como instrumento de exclusão social em um setor que já se mostrava como crítico na vida profissional dos brasileiros. O ministro costumava dizer que no futuro o telefone seria um instrumento vital para a capacitação profissional dos brasileiros e que a Telebrás não atendia sua função de

contribuir para uma equidade de oportunidades entre as diversas classes sociais. Era preciso mudar isto, dizia ele, trazendo capitais privados para o setor, realizar os investimentos bilionários que uma nova fronteira tecnológica estava demandando e criar um modelo de competição para evitar a imposição de custos adicionais aos usuários destes serviços.

A nova regulamentação do mercado de telecomunicações aprovada pelo Congresso brasileiro introduziu uma série de restrições a qualquer tentativa de redução da competição entre as novas concessionárias em futuro próximo. O ministro Sérgio Motta sempre dizia que sua preocupação era evitar a criação no futuro de um monopólio privado, como tinha acontecido no México. Hoje temos no mercado de telefonia celular no Brasil cinco empresas competindo e um dos mais baixos níveis de EBITDA entre os emergentes. Infelizmente, por questões tecnológicas, este mesmo quadro de competição ainda não ocorreu na chamada telefonia fixa.

Mas o ministro sabia que as concessionárias privadas buscariam atender prioritariamente os segmentos de mercado de maior rentabilidade para seus investimentos e, neste processo, poderiam deixar de lado parcela importante da sociedade. Com isto replicariam em parte a situação criada pela Telebrás de concentração dos serviços telefônicos nas classes de renda mais alta. Para evitar este cenário é que foi criada, por lei, a obrigação de universalização dos serviços de telefonia, segundo critérios estabelecidos pela Anatel, a agência reguladora do setor. Muitos criticaram esta opção na medida em que as obrigações de universalização criavam um sistema de subsídios cruzados que reduziriam os ganhos das concessionárias e levariam a valores menores na venda das ações do governo na Telebrás nos leilões de privatização. Mas prevaleceu a posição do ministro e o Brasil tem hoje uma penetração da telefonia muito superior à que existe em outros países emergentes.

Outro exemplo do conflito sobre as funções do Estado na economia envolveu a questão da posição do BNDES no sistema financeiro no Brasil. Instituição de longa tradição e principal instrumento de governo nos mercados de crédito de longo prazo, para os desenvolvimentistas, o BNDES tinha uma função relevante na economia. Para os chamados monetaristas ele era apenas um canal de distorção no mercado de crédito em função do artificialismo de seus juros subsidiados – TJLP – e os critérios de alocação caso a caso de seus recursos. Durante a implantação do Plano Real o presidente do BNDES foi sempre escolhido de comum acordo com o Ministério da Fazenda para que o monitoramento da expansão de crédito desta instituição estivesse sob estrito controle. O sucesso do Plano Real permitiu que em fins de 1995 o BNDES voltasse a ter liberdade de atuação dentro dos recursos de seu orçamento. Neste momento é que fui escolhido para ser seu presidente pelo ministro do Planejamento à época, José Serra, ele mesmo um dos expoentes do grupo desenvolvimentista. José Serra conhecia bem a importância do BNDES naquele momento de transição da economia brasileira por ter sido o responsável pela legislação que fez dessa instituição um dos canais de aplicação dos recursos do seguro desemprego no Brasil, o chamado FAT.

Os recursos do FAT são formados por contribuições compulsórias dos trabalhadores brasileiros e das empresas e forma – em conjunto com os recursos próprios do BNDES – a parte mais importante do dinheiro disponível para suas aplicações. Não são, portanto, recursos fiscais da União e, se algum subsídio existe na aplicação da TJLP nas operações do banco, ele é suportado pelo setor privado. A lógica por trás deste sistema de taxas de juros abaixo das do mercado está no fato de que os investimentos financiados pelo BNDES revertem – desde que bem escolhidos – para os trabalhadores que são os beneficiários dos recursos do FAT. Em uma

sociedade em que é muito baixa a propensão a poupar, o FAT é um mecanismo eficiente de poupança compulsória e sua ligação com o financiamento de investimentos de longo prazo na economia, uma forma de aumentar a poupança interna de toda a sociedade. As críticas ao BNDES e sua forma de operar nascem da recusa de muitos em aceitar como função do Estado esta arbitragem dentro do setor privado segundo critérios estabelecidos pelo governo da ocasião.

Outra restrição que fazem os críticos do banco é a de que a dimensão de suas operações afeta negativamente a política de juros do Banco Central. Isto não é verdade se o BNDES se restringir a usar em suas operações os recursos do FAT e de seu capital próprio. Esta era a situação nos anos FHC. No governo Lula, principalmente depois da crise internacional de 2008, com a política de usar volumes expressivos de títulos públicos para expandir as operações do BNDES, a neutralidade em relação à política monetária foi rompida.

Sou testemunha da importância das operações do BNDES dentro de uma agenda clara e correta de prioridades. A Embraer, única empresa de alta tecnologia no setor industrial, existe hoje porque, em 1997, no momento em que veio a mercado com um produto totalmente seu, teve a cobertura do BNDES na sua disputa com a canadense Bombardier. Não existisse o BNDES, não existiria a Embraer como conhecemos hoje. Como ela, outros eventos importantes para a economia do Brasil que testemunhei não teriam ocorrido.

Pragmatismo versus fundamentalismo

Outro foco de divergências entre desenvolvimentistas e monetaristas no governo FHC pode ser definido como uma clivagem entre pragmatismo *versus* fundamentalismo econômico. Ela nasce principalmente porque, após o sucesso do Plano Real, o desenho da política econômica ganhou grau de liberdade

que poucos governos tiveram no Brasil depois da redemocratização, em 1984. Na equipe de FHC estas duas formas distintas de orientar as reformas que deveriam consolidar os ganhos da estabilização monetária estavam personalizadas, principalmente, no ministro da Fazenda, Pedro Malan, de um lado, e no ministro das Comunicações, Sérgio Motta, do outro. Eles ocupavam espaços distintos na equipe de governo e receberam do presidente mandatos que muitas vezes levavam a conflitos importantes.

A Pedro Malan, Fernando Henrique delegou, desde seu tempo de ministro da Fazenda do presidente Itamar Franco, a responsabilidade de articulador da equipe de economistas encarregados de definir o plano de estabilização. Nada mais natural que ele continuasse a ser a referência de política econômica em seu governo e partissem dele as propostas de reformas que se faziam necessárias. Já o ministro das Comunicações tinha como uma de suas muitas responsabilidades a articulação das ações políticas do Palácio do Planalto, que permitissem aprovar no Congresso as medidas legislativas necessárias. Nada mais natural que, neste arranjo, houvesse uma divisão entre a rigidez de conceitos na Fazenda e a necessidade de acomodar as limitações de natureza política na figura do ministro das Comunicações. E o presidente sabia destas diferenças e as estimulava para poder tomar suas decisões com mais eficácia.

A seguir, trago ao leitor alguns episódios que aconteceram no governo dentro deste desenho tático criado por Fernando Henrique.

O câmbio como instrumento de modernização

A política cambial do governo FHC no início de seu primeiro mandato – taxa fixa de câmbio com intervenção do Banco Central, tanto via juros elevados como por ações diretas no mercado de câmbio – seguia o roteiro inicial do Plano Real. Era necessário, em um primeiro momento, ancorar a nova moeda no dólar americano, àquela época ainda a mais importante referência

mundial de estabilidade. Com o tempo, na medida em que o real fosse ganhando vida própria de moeda estável, o câmbio fixo deveria evoluir para um sistema de flutuação suja.

Entretanto, com o passar do tempo, a política de câmbio fixo passou a ser vista pelo Banco Central e pelo Ministério da Fazenda como um instrumento para forçar ganhos de produtividade e eficiência na economia brasileira, principalmente no setor industrial. Além de não fazer parte do *script* inicial do Plano de Estabilização, este era um caminho radical e que poderia levar, sem que medidas microeconômicas adicionais fossem tomadas, a uma destruição não criativa de partes importantes do tecido econômico. Como experiências diversas com esta política de câmbio tinham mostrado que os riscos de uma crise cambial por conta de mudanças nas condições financeiras externas, fora do controle das autoridades brasileiras, eram muito grandes, o grupo de desenvolvimentistas, liderados pelo então ministro do Planejamento José Serra, passou a se opor de forma radical a ela.

Mas o presidente FHC sempre deu apoio ao Banco Central, inclusive no momento mais favorável para que a flutuação do real pudesse ser operada sem traumas entre 1996 e 1997. Este foi o momento em que a transição de um regime para o outro poderia ter sido executada com o menor custo sobre as expectativas e a inflação. Somente em 1999, com a crise financeira na Rússia, é que a política de câmbio fixo foi deixada de lado por ter sido impossível controlar a especulação por uma desvalorização do real.

A federalização das dívidas públicas dos estados

A federalização das dívidas dos estados brasileiros é considerada hoje um dos passos mais importantes para a construção de uma política fiscal responsável e que serve até hoje como uma das âncoras macroeconômicas que sustenta o desenvolvimento brasileiro. Sem este passo inicial, a lei de Responsabilidade Fiscal, que regula até hoje o endividamento e as regras fiscais

de estados e municípios brasileiros, não poderia ter sido implantada. O endividamento de estados e municípios até 1998, principalmente via a emissão de títulos públicos negociados em mercado, dependia de uma aprovação simples da CAE (Comissão de Assuntos Econômicos) do Senado Federal. Dados os interesses políticos que regulavam as relações entre os estados e os senadores, este arranjo legal levava a uma falta de controle da emissão destes títulos e, como resultado, era uma verdadeira conta em aberto que financiava os desequilíbrios fiscais destas unidades da federação.

Mas não existiam condições políticas para aprovar uma lei no Congresso que alterasse este estado de coisas. A saída para superar esta limitação foi a de propor aos estados e municípios a federalização de sua dívida mobiliária, via a assunção pelo Tesouro Federal do pagamento dos títulos existentes em circulação e seu refinanciamento por um prazo de trinta anos e com juros de 6% ao ano mais correção monetária, por meio de um contrato assinado entre as partes. Para que o estado tivesse direito a esta opção, deveria firmar um contrato em que aceitava voluntariamente a restrição de, neste período, não emitir nenhum título novo. Pela legislação brasileira relativa a contratos somente com o acordo das duas partes é que estas condições poderiam ser renegociadas. Com esta saída, evitava-se que os interesses políticos, representados no Legislativo, pudessem modificar as condições estabelecidas, e deixava-se nas mãos do governo federal qualquer iniciativa de mudança em suas regras. Partiu do grupo desenvolvimentista esta solução criativa que levava em consideração as limitações políticas que existiam na época.

Mas para que estes contratos fossem assinados pelos estados, era necessária sua aprovação nas respectivas assembleias legislativas. A alternativa sugerida pelo ministro Sérgio Motta para obtê-la foi a de negociar com cada governador em exercício – àquela época a reeleição era proibida – algumas vantagens financeiras

ainda em seu mandato para que ele articulasse a sua aprovação nas assembleias. Uma das vantagens oferecidas foi um adiantamento por parte do BNDES de recursos que seriam obtidos com a privatização futura de estatais sob o controle do estado. Além disto, os vencimentos de títulos nos dois anos seguintes seriam também refinanciados pelo prazo de trinta anos, retirando dos orçamentos dos estados este compromisso financeiro.

Os técnicos do Ministério da Fazenda envolvidos na negociação não aceitaram estas mudanças e exigiam que as condições contratuais fossem totalmente respeitadas. Mais uma vez o fundamentalismo deste grupo criava problemas concretos para que uma das reformas mais importantes acontecesse. Somente quando o secretário executivo do Ministério da Fazenda, após uma grande pressão dos desenvolvimentistas, convenceu-se de que a barganha com os governadores era muito pequena perto dos ganhos que se teriam, como congelamento de dívida mobiliária dos estados, é que conseguimos sair do impasse. Os resultados até hoje conseguidos – os estados passaram a ter superávit primário todos os anos seguintes – mostram a importância do pragmatismo – também chamado realismo – em uma democracia como a nossa e o custo do fundamentalismo fiscal que tantos defendem.

O apagão do setor elétrico em 2000

Ao longo do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique foi definido um cronograma de privatizações do setor elétrico brasileiro. O objetivo era, entre outros, o de trazer capitais privados para financiar os investimentos no setor e aliviar a carga financeira sobre o setor público. A prioridade foi dada às privatizações das companhias estaduais de distribuição, por serem elas os elos mais fracos e deletérios do sistema elétrico brasileiro. Estas companhias compravam energia elétrica das geradoras federais do sistema Eletrobrás e as

revendiam aos consumidores em seus estados. Ainda no regime militar muitas destas empresas passaram a fazer caixa para os governos que as controlavam usando um mecanismo perverso: recebiam as contas dos consumidores privados e não pagavam pela energia comprada das empresas federais. Contavam para isto com a impossibilidade política de se interromper o fornecimento de energia para as cidades e empresas que haviam cumprido com suas obrigações contratuais.

Esta mesma armadilha ainda ocorria quando Fernando Henrique assumiu a presidência, embora em intensidade menor do que no passado. Por isso, o BNDES, instituição responsável pelas privatizações, deixou de lado a privatização das grandes empresas geradoras de energia e concentrou-se nas distribuidoras estatais. Este caminho colocava os investimentos em geração praticamente sob a inteira responsabilidade da Eletrobrás. Com o controle das contas públicas dependendo do controle dos investimentos públicos, inclusive nas estatais, a Eletrobrás passou a não receber autorização para continuar expandindo o parque gerador de energia elétrica. O caixa prevalecia, por imposição do grupo monetarista, sobre as necessidades reais da economia.

Com o tempo a pressão de demanda sobre o potencial de geração de energia existente começou a aumentar a probabilidade de ocorrência de eventuais apagões. Já em 1997, a Eletrobrás advertia o governo que estávamos chegando a um ponto quase limite e que seriam necessários investimentos emergenciais não só em geração, como também na rede de transmissão. Mas prevaleceu o olhar míope sobre as contas do governo e os investimentos não foram realizados na velocidade necessária. Os resultados deste fundamentalismo fiscal todos conhecem...

Esta talvez tenha sido a derrota mais importante do grupo desenvolvimentista no governo FHC, pois o apagão que se seguiu interrompeu a recuperação da economia que ocorreu após a desvalorização cambial em janeiro de 1999 e impediu que os efeitos positivos que a deman-

da chinesa já trazia ao Brasil se convertessem em maior crescimento econômico. Isto só viria a acontecer a partir de 2004, depois que o governo Lula venceu a crise de confiança que sua eleição havia criado na economia.

Lula e o PT: do socialismo ao desenvolvimentismo bastardo

A expressão desenvolvimentismo bastardo com que inicio este último bloco do meu artigo eu a tomo emprestado do Departamento de Economia da Unicamp, em São Paulo. Nessa instituição – que é o berço do pensamento econômico do PT – usa-se a expressão bastarda para qualificar o ramo do pensamento econômico de Keynes que se desenvolveu nos Estados Unidos a partir da segunda metade do século passado. Bastardo é usado nos dois casos no sentido de uma coisa ilegítima. Não vou entrar na polêmica sobre Keynes e seus seguidores, mas apenas caracterizar este sentido de ilegitimidade teórica e política no caso do desenvolvimentismo petista.

Reconheço que a conversão de Lula e do PT, ainda que envergonhada, à economia de mercado é um dos eventos mais importantes na política brasileira dos últimos tempos. Deixando a opção socialista de lado, Lula colocou o Brasil no caminho trilhado por outros partidos socialistas que se converteram à economia de mercado, via a chamada Social-Democracia. Seguimos, neste sentido, principalmente o caminho da Espanha de Felipe González e da Inglaterra de Tony Blair.

No caso brasileiro, faltou apenas um maior respeito pelos militantes e simpatizantes do partido, pois esta mudança radical foi feita sem o devido cumprimento do ritual democrático interno que foi seguido no caso do Partido Socialista espanhol e Trabalhista inglês. O PT preferiu seguir nesta questão os ensinamentos do cientista político italiano Gramsci, que pregava que toda ação de um partido político é permitida, e moralmente justificada, se realizada em

nome do povo para consolidar o poder político em uma sociedade burguesa. Para outros, esta transição, mesmo sem a devida aprovação formal dentro do partido, foi legítima na medida em que foi sancionada nas urnas em duas eleições presidenciais e legislativas. Como a questão política não faz parte do escopo deste artigo, volto apenas à questão do desenvolvimentismo bastardo como modelo econômico.

Se a expressão desenvolvimentismo, como apontei no início desta minha reflexão, carece de profundidade ideológica, no caso do PT esta falta é ainda maior. Ela se aproxima muito do caso chinês de hoje, onde a confusão entre economia de mercado e socialismo é ainda mais profunda. Nas duas situações, a grande contradição com a política que existe na maioria das economias de mercado nasce da conceituação da função do Estado e sua interação com o setor privado. Nos países que seguem o modelo dos partidos social-democratas europeus, o governo tem sempre uma função complementar e não deve alterar, por medidas coercitivas, o meta-

bolismo natural das ações do mercado. No caso chinês e brasileiro, embora o espaço privado seja respeitado em parte, são os objetivos e decisões do governo que prevalecem e comandam os rumos da economia.

Tomemos três casos exemplares na experiência petista de hoje como referência: a relação do governo com a empresa privada Vale na definição de sua política de investimentos, as ações do BNDES para criar grandes grupos brasileiros por meio de aportes maciços de capitais e financiamentos subsidiados, e a volta de fato do monopólio da Petrobrás na exploração do chamado pré-sal. Em todos eles fica evidente a posição de domínio dos interesses e valores do governo na dinâmica privada das empresas. Em nenhum momento esta forma petista de usar o governo na economia se aproxima dos conflitos que existiam no governo de Fernando Henrique entre desenvolvimentistas e monetaristas. Por isso, caracterizar a política oficial de hoje como uma continuidade do desenvolvimentismo tucano não é, para mim, correto. ○

Os Juros Altos e a Cultura da Indexação – Uma Anomalia Brasileira

PAULO PEREIRA MIGUEL

A pesar do otimismo corrente acerca das condições econômicas do país, há razões para preocupação. A boa performance da economia no contexto pós-crise financeira não deve obscurecer a permanência de problemas antigos, como a baixa poupança interna e os juros altos, que continuam limitando a capacidade de crescimento não inflacionário do país. A própria resposta à crise, na forma de um forte expansionismo fiscal e de crédito público, agravou algumas inconsistências do modelo econômico nacional.

Uma evidência recente de que o espaço de crescimento não inflacionário no Brasil ainda é pequeno está no comportamento da economia nos últimos dois anos. A expansão fiscal e monetária para combater o risco de recessão realizada em 2009 desencadeou uma significativa pressão inflacionária em um ambiente de crescimento apenas moderado. É decepcionante que o crescimento médio entre 2009 e 2011 tenha permanecido em torno de 3,5%, ao passo que a inflação no período tenha sido crescente: de 4,3% em 2009 para 5,9% em 2010 e, esperasse, algo próximo ao teto da meta, 6,5%, em 2011. Os evidentes riscos inflacionários também para 2012 em um contexto já evidente de perda de dinamismo reforçam esta impressão.

.....
PAULO PEREIRA MIGUEL, diretor de pesquisa econômica da Quest Investimentos, é mestre em economia pela FEA-USP e em administração de empresas pelo INSEAD.

Mesmo na presença do maior choque positivo das últimas décadas nos nossos termos de troca (os preços das exportações em relação aos das importações), que reduziu sobremaneira a restrição externa ao crescimento da economia e abriu uma grande oportunidade para romper com algumas das amarras internas tradicionais, até o momento não há sinais claros de um esforço coerente neste sentido por parte da política econômica. A persistência da baixa poupança interna continua sendo um grande obstáculo, senão o principal, para a redução da taxa de juros e a aceleração não inflacionária do crescimento econômico. Quase dezessete anos após a estabilização monetária do Plano Real, o país permanece preso em um mau equilíbrio de baixa poupança, juros altos, câmbio valorizado e alta tendência à inflação.

Além disso, a configuração global atual – de desalavancagem financeira nos países centrais e crescimento global cada vez mais concentrado em alguns países emergentes, em particular na China – traz novos problemas e desafios que precisam ser compreendidos e enfrentados. Um dos principais elementos desta nova configuração global é a tendência a uma nova divisão de trabalho na economia mundial, que, se deixada à própria sorte, tende a reforçar a dependência do Brasil a preços cada vez mais elevados de exportações de produtos primários. O resultado ao longo do tempo seria a fragilização da economia, que estaria mais concentrada em produzir matérias-primas – ainda que com

alto componente tecnológico, como no caso do agronegócio – e, portanto, vulnerável a uma reversão dos preços.

Tem-se então uma combinação preocupante: a persistente armadilha da baixa poupança, juros altos e câmbio valorizado, associada a um movimento externo que reforça a tendência à especialização em matérias-primas e à fragilização da indústria, com riscos para o futuro.

O objetivo deste trabalho é apontar alguns dos problemas com o modelo econômico atual. Com isso, espera-se ao menos chamar atenção para iniciativas que possam reduzir os obstáculos ao crescimento. Em primeiro lugar, discorre-se sobre as mudanças recentes nas condições de inserção externa da economia brasileira e sobre como a resposta da política econômica à crise de 2008 agravou algumas das inconsistências do modelo atual, para depois voltar à questão dos juros. Encerra-se com uma breve caracterização de alternativas para sair da armadilha dos juros altos.

O choque positivo nos termos de troca

Inicialmente, cabe considerar em maior detalhe a dimensão do ajuste externo realizada pela economia brasileira nos últimos anos. A globalização da década de 2000, a partir da emergência da China como protagonista de peso sistêmico na economia mundial, desencadeou mudanças profundas na dinâmica de inserção internacional dos países em desenvolvimento. A rápida industrialização chinesa alterou as condições de contorno em que se dava a integração de outras regiões periféricas, a partir do impacto altista de sua demanda nos preços das *commodities*. A mudança nas relações de troca da periferia que resultou da demanda do gigante chinês representou um rompimento, mesmo que provavelmente momentâneo, da histórica restrição externa ao crescimento dos países produtores de *commodities*.

De forma concomitante, parece ter havido uma redução dos custos da industrialização. Neste sentido, a demanda crescente por matérias-primas e o barateamento de bens industriais resultante da rápida construção de capacidade na China permitiria vislumbrar o que tem sido chamado de “generalização do desenvolvimento”¹. Um grupo grande de países em desenvolvimento passou a incorrer em persistentes saldos positivos em conta corrente de forma concomitante à aceleração do crescimento econômico. Estes, de certa forma, puderam pegar carona no trem chinês a partir da melhoria substancial nas suas relações de troca internacionais.

Os efeitos no Brasil são claros: o maior choque externo positivo das últimas décadas. Os termos de troca (preços de nossas exportações em relação aos preços das importações) cresceram 30% entre 2002 e 2008. Este choque, ao lado da expansão das exportações manufaturadas que se seguiu à desvalorização cambial e à recessão brasileira de 2002/2003, permitiu a eliminação da dívida externa pública em um espaço de poucos anos – antes da crise financeira de 2008 o país já se tornara um credor líquido em moeda estrangeira.

Ao contrário do que se poderia esperar inicialmente, os desdobramentos da crise financeira de 2008 reforçaram os ganhos nos termos de troca, na medida em que os países em desenvolvimento, especialmente a China, embarcaram em políticas internas expansionistas. Os preços de exportações de matérias-primas continuaram a subir e atingiram novos recordes, ao passo que as condições quase recessivas nas economias centrais reforçaram, junto com a máquina exportadora chinesa, a queda de preços dos bens manufaturados. Entre 2009 e 2011, os termos de troca brasileiros atingiram

.....
1. Antonio Barros de Castro (2008), “From Semi-Stagnation to Growth in a Sino-Centric Market”, Revista de Economia Política, vol. 28-1, janeiro/março de 2008.

novas máximas, em muito suplantando o patamar pré-crise: em apenas dois anos, entre 2009 e meados de 2011, a alta nos termos de troca é similar à obtida nos seis anos que precederam a crise financeira de 2008.

Se o choque pré-crise, que a esta altura já pode ser considerado moderado, foi suficiente para permitir a eliminação da dívida externa, não se pode subestimar o impacto na economia brasileira do movimento recente. Trata-se de um “presente” da ordem de 2% do PIB anualmente.

O aumento dos preços e, em menor medida, a expansão das quantidades exportadas de produtos primários, é a razão dos persistentes saldos comerciais, da ordem de us\$ 25 bilhões desde 2008. Do lado das exportações de manufaturados permanece uma virtual estagnação desde 2009, evidência de perda de competitividade industrial no contexto de valorização cambial e aumentos de custos internos. Mesmo assim, os saldos comerciais elevados têm contribuído para manter o déficit nas contas correntes em níveis ainda confortáveis (cerca de us\$ 55 bilhões, 2,3% do PIB, esperados para 2011), a despeito da valorização do câmbio e do crescimento das despesas com serviços – lucros e dividendos, viagens internacionais, etc.

Mas um simples exercício mostra o potencial efeito de uma reversão destas condições: caso os preços das exportações estivessem no nível médio de 2000 a 2008, o país teria um déficit em conta corrente próximo a 4% do PIB (us\$ 90 bilhões). Para manter o mesmo nível de crescimento, o país precisaria contar com uso ainda maior da poupança externa, o que não é desejável. É evidente que preços de exportações menores implicariam mudanças substanciais em outros parâmetros – provavelmente a entrada de capitais seria mais contida e a taxa de câmbio seria mais depreciada, de modo que o espaço para o uso de poupança externa talvez fosse inferior. Assim, o exercício não permite inferências quantitativas confiáveis, mas o ponto relevante permanece: em tal conjunto

de condições e a despeito do ajuste já realizado nas contas externas, o espaço para o crescimento econômico seria menor, até porque haveria maior pressão inflacionária resultante do câmbio depreciado, obrigando o país, provavelmente, a realizar políticas internas mais restritivas.

Além dos termos de troca favoráveis, a maior atratividade dos países emergentes, no contexto de estagnação e juros quase nulos nas economias centrais, reforçou nos últimos dois anos o fluxo de entrada de capitais em busca de maior rentabilidade. A aceleração dos investimentos diretos para quase us\$ 70 bilhões nos doze meses encerrados em julho de 2011, ainda que envolva operações disfarçadas de arbitragem de juros, é um salto em relação ao patamar dos anos anteriores, mais próximo a us\$ 30 bilhões. O maior volume de emissões externas de dívida privada, em busca de custos baixos de financiamento, reforça os fluxos. Como lidar com este excedente internamente passou a ser um elemento crucial, e infelizmente ainda pouco explorado, da estratégia de política econômica do país, a não ser por algumas medidas ad hoc de controle da entrada de capitais.

A persistente tendência de valorização cambial dos últimos anos é resultado direto desta dinâmica externa sem precedentes nas décadas recentes, mas não apenas dela. É também fato que o mau equilíbrio econômico interno, com baixa poupança e juros altos, reforça a pressão de valorização cambial. São agravados os problemas de competitividade em amplos setores da indústria e cresce o risco de concentração de exportações em produtos primários. Esta concentração na pauta de comércio exterior não é um mal em si, pois é possível utilizar as vantagens comparativas nestes setores para diversificar a base produtiva da economia². Mas, para

.....
2. O comércio exterior é um poderoso agente de transformação produtiva, como mostra a experiência asiática. É desejável que haja intervenções para modificar o padrão de especialização, visando explorar economias de escala no mercado global. Mas a inovação e

tanto, é necessário que a política econômica seja conduzida de modo compatível ao objetivo de diversificação, o que não é o caso brasileiro. Ao invés de minimizar a tendência à especialização causada pelo choque positivo nos termos de troca, a política econômica parece contribuir para exacerbá-la.

No nível mais conjuntural, a tendência de câmbio valorizado e juros altos foi reforçada desde 2009 pela resposta do governo à crise. Em um país com baixa taxa de poupança interna, juros altos e recorrente pressão de valorização cambial nociva à competitividade industrial, como é o caso do Brasil, a resposta correta à interrupção do crescimento econômico que se seguiu à crise teria sido menos expansão fiscal de custeio e mais afrouxamento monetário. Mas a escolha do governo foi realizar um afrouxamento fiscal e do crédito público (com foco questionável em alguns “campeões nacionais”), que se mostrou excessivo e longo frente às condições objetivas em que operou a economia brasileira já a partir de meados de 2009. O resultado foi uma queda acentuada da poupança pública – e, por extensão, da poupança interna – e o rápido retorno das pressões inflacionárias, que já em 2010 inviabilizaram o cumprimento da meta de inflação e forçaram uma reversão quase total da redução de juros e de compulsórios bancários realizada em 2009.

A valorização cambial não é uma surpresa e, sim, um resultado direto desta configuração da política econômica, ainda mais no quadro atual de sobra de divisas. Além disso, a tentativa do Banco Central de minimizar a tendência de valorização por meio de intervenções esterilizadas, acumulando reservas internacionais, apenas reforça a inconsistência: ela impede que o excesso de demanda interna causado pelo expansionismo fiscal seja equilibrado com um maior

.....
a incorporação de progresso técnico nas cadeias produtivas são componentes essenciais em qualquer esforço de diversificação. Neste sentido, são parcos os avanços dos últimos anos no Brasil.

uso de poupança externa e leva a uma taxa de juros ainda maior para manter a inflação sob controle, em um círculo vicioso.

Tendo em vista que o choque positivo dos termos de troca é uma realidade, da qual o país precisa fazer bom uso, volta-se à questão da baixa poupança e dos juros altos como ponto focal para a ação da política econômica.

Os juros altos – anomalia brasileira

Uma configuração de política econômica que resulte em juros mais baixos e câmbio mais depreciado é desejável para viabilizar uma maior velocidade de crescimento, com inflação sob controle. Tal configuração também contribuiria para minimizar os potenciais impactos da alta dos termos de troca e da avalanche de capitais externos na economia, facilitando a diversificação produtiva e protegendo a competitividade industrial.

Mas é aí que aparece a principal anomalia do Brasil em comparação com as outras economias. Apesar da lenta tendência de queda desde o início do período de flutuação cambial, quase duas décadas após a estabilização do Plano Real a taxa de juros no Brasil permanece muito acima da média internacional. Os gastos anuais com juros da dívida pública atingiram 5,5% do PIB nos últimos doze meses, frente a uma média mundial pouco inferior a 2%. Em média, as despesas com juros desde o início do Plano Real foram de 6,5% do PIB. Deve ser motivo de espanto, senão de indignação, que quase duas décadas depois da estabilização monetária o país ainda conviva com diferencial de juros tão elevado, mesmo em comparação com numerosos países nem tão bem comportados.

Por mais que se tente justificar tal divergência a partir de elementos históricos do nosso passado de agressividade ao credor, confiscos e inflação alta, bem como por afirmações de que o problema estaria na política social que distorce os incentivos a poupar e numa atípica ansiedade do brasileiro em antecipar o consu-

mo, ou mesmo na insuficiência de reformas e na indexação ainda remanescente, estas explicações são facilmente combatidas com contra-exemplos de países com problemas similares e juros mais baixos que os brasileiros.

Mesmo assim, nas próximas linhas tentamos elencar alguns dos fatores que nos parecem relevantes para explicar o fenômeno e oferecer alternativas para a busca de um novo equilíbrio na política econômica.

A baixa poupança

O Brasil tem uma taxa de poupança interna baixa para padrões internacionais, em especial quando comparada com países em estágio similar de desenvolvimento e renda *per capita*. Segundo o FMI, a taxa média de poupança dos países em desenvolvimento fica entre 30% e 35% do PIB, ante menos de 20% no caso brasileiro. O caso chinês, com poupança próxima a 50% do PIB, é extremo – é a maior taxa de poupança documentada, em especial para um país com proporções continentais e com baixa renda *per capita*. Em alguma medida, a alta poupança chinesa traz problemas de gestão econômica opostos aos dos brasileiros.

As explicações para a baixa poupança no Brasil são pouco consensuais. É comum considerar que o país tem uma alta propensão ao consumo, que seria, ao menos em parte, causada pelo acelerado aumento da cobertura das redes de proteção social após a Constituição de 1988, incluindo um sistema previdenciário particularmente generoso para padrões internacionais. É fato que o país gasta mais que a média internacional em previdência, especialmente em comparação com países de renda *per capita* similar, o que certamente contribui para a baixa poupança interna e merece reparos nos desequilíbrios mais evidentes, mas não parece plausível considerar o que seria uma especial ansiedade dos brasileiros como a explicação principal. Ao contrário, é muito difícil distinguir o peso que cada sociedade dá ao consumo

presente e, mesmo que isso fosse possível, o efeito nos juros é altamente duvidoso. Os EUA têm uma das maiores taxas de consumo em relação ao PIB do mundo – 71% – e nem por isso sofrem com juros altos; muito ao contrário. Os países europeus, por sua vez, mantêm generosas redes de proteção social, mas muitos deles apresentam taxas de poupança interna superiores às dos EUA e do Brasil.

Ao mesmo tempo, o avanço civilizatório obtido no Brasil nas três últimas décadas com o aumento da cobertura das políticas sociais está na direção correta, sendo objeto de admiração em muitos outros países em desenvolvimento. Além disso, trata-se de uma conquista não passível de reversão acentuada nas condições políticas atuais. É evidente que ajustes são necessários, em especial na previdência, de modo a reconhecer a realidade demográfica do envelhecimento da população e eliminar flagrantes injustiças, como a do regime do funcionalismo público. Mas parece mais promissor, ao invés de considerar a suposta predileção ao consumo e as políticas sociais isoladamente, que, não obstante, devem ser aperfeiçoadas, refletir sobre os arranjos institucionais que dificultam ou favorecem a formação de poupança interna (e não apenas da poupança das famílias isoladamente).

A poupança interna responde à taxa de juros e ao próprio nível de atividade da economia. Em geral uma taxa de juros mais alta reduz o consumo e aumenta a propensão a poupar, contraindo o nível de atividade. Por outro lado, a poupança responde positivamente ao próprio nível de atividade, isto é, tal como na modelagem keynesiana, um maior nível de investimento e renda em geral está associado a um aumento da poupança.

Uma particularidade brasileira parece ser a baixa resposta da poupança interna ao nível de atividade, isto é, o aumento do investimento e da renda não tem sido nos últimos anos acompanhado pelo aumento da poupança. Na verdade, tem ocorrido o oposto: um aumento da taxa de investimentos está associado à redução

da poupança interna e ao aumento nos déficits em conta corrente³, fato recorrente na história do país. Entre 2004 e 2008, o investimento (somado à variação de estoques) cresceu de 14% para 17,5% do PIB (a preços de 2006), caindo para 15,3% do PIB em 2009 e voltando a subir para quase 18% do PIB em 2010. A poupança interna, por sua vez, oscilou entre 17% e 18,5% do PIB entre 2004 e 2008, caindo para 14,7% do PIB em 2009 e voltando a subir para 16,5% do PIB em 2010. Ou seja, toda a necessidade adicional de poupança para financiar o aumento da taxa de investimento foi satisfeita com o aumento do uso de poupança externa. De fato, o saldo em conta corrente variou quase 4% do PIB, de um superávit de 1,8% do PIB em 2004 para um déficit médio próximo a 2% do PIB entre 2009 e meados deste ano.

Não é claro o motivo deste comportamento. Certamente as políticas sociais são parte da explicação, mas merece destaque a voracidade arrecadatória do governo e o tamanho dos gastos públicos, como um todo, incluindo as despesas de juros, em relação ao PIB, sem que se obtenha aumento relevante nos investimentos do governo. Em alguns dos países emergentes que aceleraram a taxa de investimentos nos últimos dez anos, o aumento concomitante de poupança se deu internamente, e prioritariamente no setor corporativo.

No caso da China, por exemplo, os lucros retidos das empresas cresceram de 2% do PIB em 2002 para 10% do PIB em 2008⁴. No Brasil, a existência de pesados tributos sobre o fatura-

.....
3. Ver a este respeito A. C. Pastore; M. C. Pinotti & T. A. Pagano (2010), "Limites ao Crescimento Econômico".

4. Uma das razões para isso parece ser o legado institucional das empresas estatais (soes), cujo status de propriedade coletiva dificulta a reciclagem dos lucros acumulados por meio de distribuição de dividendos. A retenção de lucros nas soes é um fator importante por trás da tendência da China, que foi crônica entre 2000 e 2008, ao excesso de investimento e ao baixo dinamismo do consumo em relação ao resto da economia.

mento (tal como o PIS/Cofins) e a persistente inflação de custos – também derivada da indexação de preços administrados – talvez seja um fator impeditivo ao acúmulo do excedente econômico no setor corporativo com fins de investimento (infelizmente, não há dados desagregados para provar a hipótese).

É fato que o Brasil tributa muito mais do que a média dos países emergentes – a arrecadação atinge 35% do PIB, nível comparável a países com renda per capita muito acima da brasileira. A transferência destes recursos para o Estado, que tem menor propensão a poupar e a investir, tem um papel relevante para explicar a insensibilidade da poupança interna à expansão do investimento e da renda. Daí deriva uma recomendação clara de redução de tributos em cascata no bojo de uma reforma tributária, como forma de alavancar a poupança interna, em conjunto com reformas que reduzam a propensão do Estado a gastos sempre crescentes. Fica também a observação de que arranjos institucionais muitas vezes insuspeitos têm papel relevante para a determinação do equilíbrio macroeconômico.

A indexação da dívida pública e o peculiar arranjo institucional do mercado financeiro

Entre estes arranjos, outro que aparece como relevante é a indexação de parte da dívida pública à taxa Selic no overnight, por meio da Letras Financeiras do Tesouro (LFT), que contribui para reduzir a eficácia da política monetária. Trata-se de um título sem risco de mercado, isto é, o risco de perda de capital decorrente de oscilações nas taxas de juros (o chamado efeito riqueza), pois reter uma LFT na prática significa aplicar o dinheiro por um dia, na taxa de juros de cada dia, repetidamente até o vencimento. Apesar de representar atualmente apenas 35% do estoque de títulos públicos em poder do público, o uso da LFT reduz o efeito riqueza, importante canal de transmissão da política

monetária para a demanda agregada. Mesmo a existência de títulos prefixados, saudada como um grande avanço na gestão da dívida pública, caminha a passos lentos: cerca de 30% da dívida é composta por estes instrumentos e, mesmo assim, o prazo médio dos títulos em poder do público é de apenas 21 meses, insuficiente para que a política monetária tenha grandes efeitos, a não ser por variações de juros de magnitudes vistas apenas antes da instauração do regime atual de flutuação cambial e metas de inflação. Portanto, a perda de eficácia da política monetária decorrente do uso da LFT e de papéis prefixados de curta duração no financiamento da dívida pública é importante e deve continuar sendo atacada, como tem sido o caso, por meio do programa de alongamento de prazos e de mudança dos indexadores perseguido pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Mas não é este aspecto o principal a ser destacado. A existência da dívida indexada e prefixada de curto prazo explicita outro problema, de natureza mais institucional. O financiamento overnight da dívida pública e da maior parte dos ativos financeiros, onde a LFT é apenas a ponta do iceberg, é o ponto de origem da infraestrutura institucional erguida desde os tempos da moeda indexada antes da estabilização do Plano Real, quando a questão da rolagem diária da dívida pública era crucial. Estes tempos foram superados, mas ainda sobrevive, sob nova roupagem, grande parte do arcabouço regulatório e da cultura da rolagem diária no overnight, que se dissemina para toda a indústria financeira e encurta os horizontes da poupança interna, tornando-a menos sensível à variação dos juros.

Este arranjo institucional, ainda que metamorfoseado no contexto do Brasil pós-estabilização, fica evidenciado na indústria de fundos, que se concentra em prover produtos de investimento, em sua maioria com liquidez diária, ao mesmo tempo em que aloca a maior parte da captação dos recursos de clientes em títulos indexados, como a LFT, ou de curta duração. De fato, do estoque total de LFT em poder do

público, em janeiro de 2011, 59% eram detidos pelos fundos, que se transformaram nos últimos anos no principal veículo depositário da poupança financeira nacional⁵. Não se trata apenas de financiamento overnight dos títulos públicos, pois do lado dos bancos, emissores da maior parcela da dívida privada existente, na forma de CDBs e operações compromissadas, o mesmo ocorre: parte relevante do passivo bancário tem liquidez diária ou quase diária (com correção baseada no CDI, a taxa relevante para o financiamento diário interbancário e que baliza a remuneração de grande parcela dos ativos financeiros). Apenas mais recentemente o uso de papéis mais longos começa a se fazer sentir nos bancos. Mesmo as debêntures, em geral emitidas por empresas não financeiras, com prazo de vencimento mais longo, carregam tipicamente uma indexação ao CDI – na prática encurtando o horizonte do risco de juros de mercado para um dia –, ou a índices de preços. O circuito se fecha com o poupador, que se recusa a pensar, por boas razões, fora dos moldes do CDI diário.

A cultura do CDI, favorecida pelos mecanismos que permitem, na prática, liquidez quase diária sem risco de mercado para a maior parte da poupança financeira, dificulta o alongamento de horizontes que levaria os poupadores – e o setor financeiro como agente intermediário – a

.....

5. Segundo a Anbima, a indústria brasileira de fundos atingiu o patrimônio de R\$ 1,8 trilhão em julho de 2011, sendo a maior parte (70%) alocada em fundos com alta presença de títulos indexados ou de curta duração (categorias de renda fixa, multimercados, referenciados no CDI, curto prazo e previdência, este último também bastante concentrado em instrumentos de renda fixa com liquidez elevada). Apenas 10% do patrimônio representam alocações diretas em fundos de ações. Visto por outro ângulo, o da composição de ativos dos fundos em conjunto, tem-se que 40,2% do patrimônio estão alocados em títulos públicos federais, 22,8% em títulos privados (onde certificados de depósito bancário, CDBs, com alta liquidez, ocupam papel importante), 20,8% em operações compromissadas (tipicamente com taxa fixa e prazo de no máximo seis meses) e 16,1% em renda variável.

privilegiar o financiamento de longo prazo da economia. Certamente há elementos culturais, em parte decorrentes do passado inflacionário, para esta realidade, mas é característica das instituições se perpetuarem e legitimarem sua própria existência, de modo que a herança não pode justificar a inação e a aceitação tácita de uma realidade pretensamente imutável.

A inflação inercial que vigorou no Brasil dos anos 1980 até o advento do Plano Real era uma especificidade local, cuidadosamente alimentada por anos de construção regulatória, que acabou por adquirir dinâmica diferente do que ocorria no resto do mundo. A indexação generalizada de preços e salários legitimava socialmente o processo, pois mantinha certa organização dos preços relativos, reduzindo o impacto da luta distributiva. Mas a institucionalização dos mecanismos de indexação aumentava a inércia inflacionária, tornando impossível estabilizar a moeda com ações convencionais. Apenas o engenho do Plano Real foi capaz de desmontar esses mecanismos, com o apoio da sociedade.

No mesmo espírito, merece consideração o peculiar arranjo institucional do mercado monetário brasileiro. Ao lado da indexação que ainda persiste nos preços, a institucionalidade do mercado financeiro local, baseada na cultura do *overnight* que se espalha por toda a indústria de fundos e do mercado financeiro em geral, contribui para restringir a eficácia da política monetária e perpetuar um diferencial de juros em relação ao resto do mundo maior que o necessário, sem prejuízo das razões objetivas tradicionais para tanto, como a baixa poupança interna.

A indexação de preços que remanesce

Desindexar é mais fácil em momentos de inflação baixa. Sempre haverá a dúvida se a indexação existe porque a inflação no Brasil ainda é alta ou o contrário. À luz de nosso passado, parece plausível considerar que qualquer

desindexação só será viável conforme a inflação seja mantida próxima à meta por um longo período de tempo. Mesmo assim, é preciso ajudar a indexação a morrer, com inovações institucionais graduais. Como nada se fez nos últimos anos, agora é preciso correr atrás do prejuízo, sem afrontar contratos nem impor a vontade do governo ao setor privado.

Para que o processo de desindexação seja aceito pela sociedade ele deve ser resultado de uma agenda transparente e de médio prazo. O primeiro passo certamente é controlar a inflação, trazendo-a de volta ao centro da meta, 4,5%. O BC argumenta que não faz sentido forçar a convergência em 2011, tendo em vista o choque de preços de *commodities* e a inércia da inflação carregada do ano anterior, o que é certo. Mas é preciso dar segurança de que ela ocorrerá em breve, pois do contrário qualquer esforço de desindexação carecerá de credibilidade. No médio prazo, um compromisso de redução gradual da meta de inflação ajudaria neste esforço, de preferência com o estabelecimento de uma meta de inflação de longo prazo, entre 3% e 4% ao ano.

Também é preciso atenção às questões setoriais. Os contratos de concessões de serviços públicos devem ser corrigidos, conforme sejam renovados, de acordo com planilhas de custo e rentabilidade, reduzindo o automatismo da reposição dos índices de preços. Além disso, o IGP é um péssimo indexador, com peso de 60% em preços no atacado, que sofrem impacto direto da taxa de câmbio e dos preços de *commodities*, reforçando a inércia da inflação. Este peso foi definido há décadas e não guarda nenhuma correlação com a estrutura atual da economia. O fim do uso do IGP e a indexação de contratos à evolução dos custos ou a uma meta de longo prazo do IPCA é uma possibilidade que merece consideração.

É preciso ter em mente que a indexação de preços importantes, como energia, pedágios, aluguéis e tarifas de serviços públicos em geral, afeta os custos das empresas, o que insere uma

cultura indesejável de repasses, ainda mais no contexto de poupança baixa e crônica tendência inflacionária. Além da desindexação nestes moldes, uma agenda focada de desoneração tributária, especialmente dos incidentes sobre o faturamento das empresas, aliada a melhorias logísticas e à redução de custos de transação em geral, tornaria a economia brasileira mais flexível e menos sujeita a altas coordenadas de preços.

Alternativas para sair da armadilha

À luz do que foi discutido, há duas soluções possíveis para a inconsistência atual do modelo de juros altos. A primeira é aceitar que o desequilíbrio interno no mercado de bens e serviços seja reduzido com uma maior absorção de poupança externa, com inevitável valorização cambial adicional. Uma mudança na política de acumulação de reservas por parte do BC, na verdade sua interrupção, deixaria a taxa de câmbio se apreciar em montante suficiente para reduzir o descompasso entre oferta e demanda interna e reduzir a taxa de juros. O novo equilíbrio se daria com câmbio mais apreciado e juros mais baixos, mas com déficits externos em conta corrente crescentes, de modo a equilibrar a demanda doméstica à oferta.

No entanto, esta não é uma solução desejável, na medida em que contribuiria para fragilizar ainda mais a estrutura econômica brasileira, com perda de empregos ainda maiores na indústria de transformação e acentuada dependência de preços cada vez mais altos para as exportações de bens primários. Esta dependência ocorreria porque sem aumentos continua-

dos dos termos de troca a valorização cambial adicional necessária para atender à demanda interna elevaria os déficits externos a níveis preocupantes. Déficits da ordem de 4% do PIB ou mais reforçariam a vulnerabilidade externa, pois tornariam o país mais sujeito a paradas súbitas nos fluxos de capitais.

A alternativa mais desejável é realizar um ajuste fiscal de longo prazo, que teria impacto relevante para aumentar a taxa de poupança interna e reduzir o dilema atual da necessidade de sempre se contar com poupança externa para aumentar o investimento. Em paralelo, um esforço de desoneração tributária, concentrada em impostos cumulativos, especialmente os incidentes sobre o faturamento corporativo, poderia ter impacto relevante na formação de poupança privada, que poderia responder mais diretamente ao aumento do investimento e da renda interna. Além disso, um esforço sério e coordenado de desindexação financeira, incluindo mudanças graduais, porém contínuas, nos mecanismos de operação do mercado de financiamento da dívida pública e na estrutura regulatória do mercado financeiro, bem como a redução progressiva da indexação de preços à inflação passada, reforçariam a eficácia da política monetária. O resultado seriam juros mais baixos, em um contexto de câmbio mais depreciado e inflação sob controle no médio e longo prazo. É um caminho mais difícil que a simples tolerância ao processo continuado de valorização do câmbio, pois demanda visão estratégica clara e execução eficiente e cuidadosa, mas é a melhor alternativa para romper de forma consistente com as amarras que impedem a aceleração do crescimento econômico. ○

Três Telas para o Exercício da Cidadania – TV Cultura, TV Futura e TV Brasil

.....
JORGE CUNHA LIMA

As televisões abertas estão em crise, sejam as privadas, com finalidades comerciais, sejam as públicas, com finalidades sociais. Seria uma temeridade pretender fazer um diagnóstico definitivo dessa crise, mas alguns indícios podem ser detectados, como alguns caminhos podem ser perseguidos. Da mesma forma, precisamos nos indagar sobre o retorno que essas televisões proporcionam à sociedade que as sustenta.

Há um esgotamento dos conteúdos televisivos. O espetáculo da violência, da sexualidade e da perversão mental, ingrediente da dramaturgia e do noticiário da maioria das televisões, já não produz os efeitos midiáticos desejados. A busca de novos formatos é perseguida por televisões nacionais que disputam audiência com a TV Globo, mas as audiências continuam caindo. A decantada alta audiência das televisões comerciais reduz-se aos telejornais, à dramaturgia e aos programas ao vivo de auditório ou estúdio. O resto, 70% da programação, fica entre meio e cinco por cento, durante todo o dia. Interessante é que somente os jornais de televisão conseguem uma estabilidade de audiência. Da mesma forma, as televisões públicas, in-

comodadas com baixíssimas audiências, caem na tentação de buscar soluções mercadológicas para problemas de outra natureza.

Nesse contexto, é interessante avaliar a posição e o papel das televisões públicas, no que se refere à transmissão eletrônica de massa.

As televisões comerciais buscam um engajamento afetivo do público telespectador e se afastam do engajamento cognitivo, próprio das televisões públicas. Sob essas duas perspectivas, a de promover entretenimento e a de promover conhecimento, as televisões buscam corresponder, respectivamente, aos anseios do mesmo público telespectador.

TV Estatal, TV Pública e TV Privada Comercial

O conceito de televisão pública, atualmente aceito, é novo, e bastante brasileiro. Em muitos países, com exceção dos Estados Unidos, onde há a PBS (Sistema Público de Televisão), as emissoras públicas se confundem com televisão estatal, como na maioria dos países da Europa. As televisões inglesas constituem uma exceção. Apesar das concessões de televisão não comercial, no Brasil, serem para televisões educativas, a Constituição de 1988 inovou, criando três categorias de televisão: a estatal, a pública e a privada comercial.

Televisões estatais são as emissoras dos poderes do Estado, com o objetivo de divulgar os atos e as ações dos diversos segmentos do Es-

.....
JORGE CUNHA LIMA é escritor, poeta e jornalista. Ex-secretário da Cultura do Estado de São Paulo, ex-presidente da TV Gazeta e da TV Cultura, vice-presidente do Conselho da Fundação Padre Anchieta, vice-presidente do Itaú Cultural e membro do Conselho da Aliança Francesa.

tado: Executivo, Legislativo e Judiciário. São sustentadas e geridas diretamente pelos poderes respectivos.

Televisões públicas são emissoras, sem finalidade lucrativa, voltadas para os interesses da sociedade, mantidas pelo poder público e/ou pela sociedade, dirigidas e fiscalizadas por conselhos representativos da sociedade, cuja programação de cunho educativo, cultural e informativo deve preparar o telespectador, desde a infância, para o exercício da cidadania. Assim, as televisões públicas devem ser transparentes, eficientes, controladas pela sociedade para realizar uma programação inovadora e alternativa, de alta qualidade.

Há três emissoras bem interessantes, ocupando o espaço público da televisão no Brasil, sem qualquer demérito das demais televisões públicas estaduais que lutam para sobreviver e corresponder ao seu papel na sociedade. São elas a tv Cultura, a tv Futura e a tv Brasil, pela ordem de criação.

Neste artigo, buscaremos mostrar a diversas estruturas em que se alicerçam, avaliar seu alcance e sua atualidade tecnológica, a filosofia de programação e a sustentabilidade, que implica uma avaliação da origem de seus orçamentos e do estilo de governança. Espero produzir uma avaliação bastante objetiva, até mesmo porque os dados foram recolhidos diretamente dessas emissoras, além da observação.

Embora criadas por vontades e circunstâncias particulares, as três emissoras são públicas e se assemelham nas finalidades. A Cultura é a televisão pública de uma Fundação de Direito Privado criada por lei pelo Governo do Estado de São Paulo, a Fundação Padre Anchieta. A Futura é uma televisão pública da Fundação Roberto Marinho, instituição de direito privado, criada no ambiente estritamente privado. A tv Brasil é uma televisão pública da Empresa Brasileira de Televisão, criada por lei pelo Governo Federal.

A tv Cultura e a tv Brasil dependem, ainda que não exclusivamente, de dotações res-

pectivas do governo estadual de São Paulo e do federal, dotações essas que estão no espírito e nos termos das leis que as criaram. A Futura é financiada por um *pool* de empresas, que lhe proporciona o orçamento básico, e por parcerias de caráter social e educativo.

A tv Cultura, de São Paulo, tem quarenta anos de existência e notabilizou-se pela programação infantil. Atingiu o seu apogeu com a criação do Castelo RA TIM BUM, produzido internamente pela emissora, com ajuda financeira da Fiesp. Durante toda sua existência dedicou-se à produção de documentários nacionais de histórica relevância. Outra vertente significativa da programação da tv Cultura foi o telejornalismo, chamado jornalismo público, de conteúdo social e analítico, muito antes que a internet viesse a exigir essa postura. Produziu sempre, diversos telejornais, um inédito jornalismo cultural, o Metrópole, jornalismo esportivo, jornalismo ecológico, e o primeiro programa-jornal tratando dos bastidores da nova mídia, o Vitrine. O Jornal da Cultura foi, por muitos anos, considerado o Jornal Nacional da televisão pública, pelas retransmissoras estaduais.

A tv Brasil tem apenas três anos, mas reúne a experiência da TVE do Rio de Janeiro e da tv Nacional do Distrito Federal. Surgiu da vontade política dos setores constituintes do campo público de televisão e da convocação, pelo governo, Minc e Secom, do Primeiro Fórum de Televisões Públicas. A criação da empresa foi autorizada por medida provisória convertida em lei em abril de 2008 (Lei da EBC). O decreto-lei que a criou adotou todos os princípios recomendados pelo Primeiro Fórum de Televisões Públicas, que se constituiu em verdadeira regulamentação da Constituição de 1988 que consagra a existência de três emissoras: estatais, públicas e privadas (comerciais).

A tv Brasil nasceu com a vocação de criar uma rede pública de televisão em conjunto com as demais televisões públicas estaduais, o que foi facilitado pela desistência da tv Cultura de

continuar liderando a retransmissão pelas emissoras estaduais do Brasil.

A tv Futura foi criada em 1997, como um projeto social de comunicação pública, e sua característica distintiva é a parceria com organizações da iniciativa privada e a conexão com instituições educativas e culturais públicas e privadas, para as quais destina a maioria de suas programações. Sua programação busca satisfazer as necessidades de comunicação educativa e cultural de jovens a partir de doze anos, tendo em vista a formação do homem brasileiro. Como as demais, é uma televisão aberta, com o mesmo potencial de audiência, mais de oitenta milhões de brasileiros. Sua programação está baseada na ideia de uma educação para a vida.

Audiências

No difícil quesito da audiência, as televisões públicas participam hoje com modestos índices. Contudo, gozam de uma enorme aprovação da sociedade e seus programas são considerados de grande significado educativo e cultural. A questão da audiência, medida pelo Ibope, incomoda seus dirigentes e patrocinadores, ainda que o Ibope seja um instrumento precário de avaliação, pois só abrange o universo metropolitano de São Paulo, conceitualmente voltado para a avaliação de potencial de mercado. Assim, a audiência das televisões públicas deve ser aferida a partir de outros critérios. Não me furto a abrir essa polêmica.

A televisão comercial vende audiência, não vende programação. Por isso mesmo, busca a conquista de uma audiência universal, o que significa todos, o tempo todo, ao mesmo tempo.

A televisão pública vende programação, por isso, busca universos de audiência, em função do público que busca e da programação que propõe. Na televisão comercial, tudo se baseia no entretenimento e na dramatização da informação.

À exclusão do horário nobre, a audiência das televisões, inclusive das comerciais, é muito baixa, variando de 0,5 a 5 pontos. Assim, o grande

espaço disponível para a televisão pública é dos horários fora das programações noturnas (novelas, jornais, auditórios, seriados e filmes) das comerciais. Crianças, mulheres com serviços caseiros, adultos velhos e meninas constituem esse público, pois os meninos já não assistem televisão, mais interessados na rua do que nos espaços domésticos, nos veículos alternativos do que nos veículos convencionais.

As médias anuais de televisão no Brasil também não são altas. A tv Globo tem uma média anual de 27%, a Record, de 15%, o SBT, de 12,03%, a Bandeirantes, de 2,3% e a tv Brasil, de 0,40%.

Há mais gente comprando e consumindo, no Brasil, do que praticando a cidadania, e isso é evidente.

Há ainda fatores históricos, tecnológicos e conjunturais. Desde a queda das Torres por ato terrorista, fator muito ampliado pela crise econômica de 2008 e pelas decorrentes incertezas financeiras e políticas, a audiência das televisões caiu muito e, por consequência, a publicidade. A concorrência ficou mais acirrada entre as comerciais, com o consequente rebaixamento da qualidade das produções. Acrescente-se a esse fator a presença crescente e avassaladora da internet no hábito das famílias, desde as crianças de cinco anos até os aposentados.

Esses fatores produziram uma guerra entre as televisões comerciais, consolidadas e as emergentes, principalmente a Globo, o SBT e a Record.

Além da programação noturna e dos fins de semana buscarem todos os meios de sedução afetiva de uma audiência universal, a tarde se encheu de reprises sedutoras e a programação infantil, boa ou violenta, foi adotada em quase todas as televisões abertas comerciais.

A televisão pública, na instabilidade dos seus orçamentos, além desse fator, teve de enfrentar a presença maciça de programação infantil nas emissoras a cabo, concorrente direta desse tipo de programação e de um razoável jornalismo de informação, com debates que eram exclusividade das televisões públicas.

Criou-se assim um cenário negativo. Uma televisão pública enfrentando uma enorme concorrência. Uma televisão pública pouco compreendida pelo poder público. Uma televisão pública prioritariamente prejudicada pelo ajuste fiscal do Estado.

Sustentada pela sociedade e pelo governo, a televisão pública tem o dever de uma boa governança, de transparência, de programação de qualidade, de retorno de audiência. E isso tudo custa muito dinheiro. Precisa de audiência, mas não pode perder o seu caráter nem desviar-se de sua missão. Mas vive com a tentação de imitar a televisão comercial, de ótimo nível técnico no Brasil.

Estratégias

Falando por minhas observações e pela minha compreensão dos relatórios das diversas televisões, percebo que as três enfrentam, a seu modo, esses problemas.

A TV Futura buscou na interação e no diálogo direto com instituições da sociedade superar o problema da audiência, como ele é considerado pelo sistema mercadológico de aferição. Suprindo necessidades pessoais, de escolas e instituições com seus conteúdos relevantes, cumpre a missão que lhe foi destinada nas intenções e no financiamento solidário de grandes empresas privadas e de parcerias com ONGs e mesmo instituições de caráter público, empresariais ou educacionais.

A TV Brasil procura pulverizar e conquistar novas audiências no grande universo da retransmissão pelas emissoras públicas estaduais, com boas audiências locais, não aferidas pelo Ibope. Possui quatro emissoras próprias em São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Maranhão. Através da rede está presente em 23 estados. Pelo satélite está à disposição de 65 milhões de espectadores, e 95% dos assinantes de TV paga têm acesso à TV Brasil. Sua programação é generalista, mas buscando repercutir um repertório nacional e regional. A busca de

fidelização do público e criação de um público novo constitui a estratégia mais forte do diretor Rogério Brandão.

A TV Cultura de São Paulo se encontra num dilema. Renunciou a ser cabeça de rede, no que já foi hegemônica, e deve conquistar a audiência, a partir de São Paulo, de quem queira assisti-la no cabo, no satélite e futuramente na alta definição digital. No cabo, hoje grande retransmissor da televisão aberta, enfrenta o problema de uma posição desfavorável na banda, e mesmo sua transmissão em alta definição é ruim. Busca se aproximar de uma audiência atraente com programação terceirizada, nacional ou comprada no exterior. Busca dinamizar a programação infantil, com programação ao vivo além das programações tradicionais ou compradas no exterior.

A Cultura possui três canais abertos com transmissão digital que dependem do espectador possuir aparelho digital. Seu canal a cabo, TV RA TIM BUM, é transmitida pela Net, Sky e Embratel.

Avalio que o uso de pesquisas nacionais, apropriadas para o aferimento de audiência das televisões do campo público, é indispensável para que se possa adotar uma estratégia consistente e não apenas apoiada nas intuições e preferências pessoais dos dirigentes.

Produção

A TV Futura tem uma estrutura enxuta de produção, 150 funcionários, e realiza uma produção cooperativa com diversos centros de elaboração de conhecimento, público-privados, comunitários e redes sociais. Esse formato, que conta com apoio logístico da Globo, é extremamente econômico e tentador. Mas não pode servir de modelo para as televisões públicas nacionais e estaduais, que precisam manter estruturas muito maiores de produção própria, coproduções e, principalmente, os telejornais que a Futura não transmite nem produz.

A tv Brasil, além da produção própria e transmissão de produções nacionais, inclusive da tv Cultura, busca a terceirização, com produções de caráter nacional e regional, patrocinadas a partir de projetos e mesmo seleções concursadas de produtos televisivos. Precisa de uma ampla estrutura de produção, pois produz em diversas regiões do país para manter seu caráter nacional.

A tv Cultura, em sua gestão atual, quer uma produção reduzida, econômica, que propicie uma programação atraente, com capacidade de concorrência, e acredita na terceirização, a partir da compra de bons produtos de outras televisões (internacionais), de parcerias produtivas e de produção própria. Contudo, com uma vocação acentuada de produção infantil, com uma produção jornalística ampla e diversificada e para manter a tradição de uma emissora produtora de documentários, torna-se muito difícil a tarefa de redução de estrutura, embora algumas racionalizações administrativas já tenham sido implantadas.

Em minha opinião, a única coisa que as televisões públicas não devem, sobretudo na programação, é querer igualar ou imitar as televisões comerciais. Trata-se de televisões criadas para ter programações alternativas. A televisão comercial, bem mais antiga do que a pública, possui qualidade técnica e interesses diversos. A televisão pública foi criada como alternativa, para fazer uma programação capaz de formar criticamente o telespectador para o exercício da cidadania, além de contribuir para a formação educacional da população, desenvolvendo as capacidades básicas da criança, do jovem, do trabalhador e de toda a família, como afirmam as diversas definições de missão, já consagradas. E isso não tem nada a ver com a programação da televisão comercial, basicamente voltada para o entretenimento e sedução afetiva, a qualquer preço, do telespectador.

Outra observação que tiro das avaliações dessas três televisões é a necessidade de manter a estabilidade da programação, para habituar o

público com a linguagem, o hábito e a permanência da programação.

Melhorar sempre o que se tem. Inovar na faixa. Não inventar uma televisão a cada mês ou cada mandato. Insistir na boa informação, posto que o homem contemporâneo é, paradoxalmente, muito mal informado. E, por fim, buscar mais interatividade, utensílio pobremente usado pela televisão, apesar da digitalização.

Sustentabilidade

A tv Brasil, por lei, é mantida por dotação orçamentária federal e por participação nos fundos da Fusesp. Teve dotações iniciais de R\$ 450 milhões, hoje acanhadas de contingenciamentos, devido às crises financeiras do governo. Ainda não conseguiu participar dos fundos que a lei lhe concedeu. Produz, porém, rendas de R\$ 150 milhões em serviços prestados.

A tv Futura sobrevive a partir da contribuição de dez empresas, de R\$ 3 milhões cada uma e de parcerias com instituições públicas e privadas. Conta ainda com o apoio da Fundação Roberto Marinho e com o apoio logístico da tv Globo.

A tv Cultura, pela lei que a criou, tem a sua manutenção garantida por dotação pública, atualmente no montante de R\$ 80 milhões, além de R\$ 60 milhões de rendimentos próprios, de publicidade, serviços e venda de produtos da marca Cultura.

Ainda não há uma lei que lhe permita participar dos fundos da Fusesp, juntamente com as demais televisões estaduais, ainda que isso fosse de natural isonomia com a tv Brasil.

Tenho a convicção de que as televisões públicas estaduais só seriam autônomas, como predizem os bons princípios, se tivessem a sustentabilidade garantida, como acontece na Inglaterra, que tem as melhores televisões públicas do mundo, a BBC e o Chanel Four. Essa sustentação, patrocinada pela contribuição compulsória, contudo, só teria sentido para televisões comandadas e fiscalizadas por conse-

lhos representativos da sociedade, capazes de eleger livremente os dirigentes, e de fiscalizar uma governança transparente, planejada, com metas previstas e alcançadas e capazes de produzir uma programação de qualidade, alternativa e inovadora, aceita pelo telespectador.

Alcance

As três televisões públicas analisadas têm públicos potenciais semelhantes: público de televisão aberta, transmitida no formato convencional analógico, transmitida por cabo e por satélite. Costumam dizer que têm um público potencial de 80 milhões de brasileiros. Creio que é maior. Só na televisão a cabo participam de 95% do total de assinantes. No satélite alcançam 60 milhões de espectadores. Com o resto chega-se a mais de 100 milhões de espectadores potenciais. Todas as três estão em fase de atender a agenda de transmissão digital. Já dispõem de equipamentos para a captação digital. Contudo, a transmissão digital depende da implantação de uma política mais clara no universo da retransmissão para todo o território nacional, com investimentos consideráveis. Só para a retransmissão digital, em território paulista, a TV Cultura precisa um investimento de R\$ 80 milhões e, assim mesmo, se utilizando de torres de transmissão terrestres existentes e necessitadas de adaptação.

Evidentemente, há necessidade de formação de novos quadros técnicos, de recursos

humanos, mais habituados com as novas tecnologias. A interação com os outros meios de comunicação é urgente, além da interatividade real com o cidadão telespectador. Hoje só há interatividade com o cidadão comprador. Tudo isso será superado, apesar da evolução tecnológica ser mais rápida do que sua implantação.

Alguns pessimistas profetizam o fim da televisão e um fim, mais rápido ainda, para a televisão pública. Isso não chega a ser bobagem, mas é improvável. O homem tornou-se um animal audiovisual de conhecimento. A televisão ainda é o mais prestigiado instrumento de comunicação no plano do lazer e da informação. É ainda o mais eficiente transmissor de conhecimentos e serviços. Nenhum desejo contemporâneo passa ao largo de uma tela de televisão. Através da cabeça, em menor proporção, e diretamente dirigindo-se às entranhas do ser humano, sem passar pela inteligência, a televisão forma e deforma o ser humano, em sua dimensão política, religiosa, profissional e artística. O homem é tocado em toda a sua dimensão humana pela programação das televisões. A televisão, mesmo a pública, não chega a ser uma arte, como o cinema. De fato, não produziu nenhum John Ford e nenhum Orson Welles. Mas é um espaço luminoso, criativo, doméstico como a mesa da sala de jantar, tão capaz de inserir o homem no mundo, como de aliená-lo de seus significados.

Por isso mesmo a televisão pública é indispensável. ○

A Arte de Avaliar: Quando a Avaliação Precisa ser Avaliada

FRANCISCO AZEVEDO DE ARRUDA SAMPAIO E
ALOMA FERNANDES DE CARVALHO

Frequentemente surgem nos noticiários denúncias de erros ou inadequações em livros didáticos adquiridos pelo Poder Público. Na grande maioria dos casos, porém, são denúncias de erros de revisão de pouca ou nenhuma relevância, fáceis de corrigir na sala de aula. Igualmente irrelevantes são as análises que esses erros geram: predominantemente comentários superficiais que se caracterizam por um forte viés político-partidário ou pelo oportunismo eleitoral. A notícia, conseqüentemente,

FRANCISCO AZEVEDO DE ARRUDA SAMPAIO é bacharel em Ciências Biológicas pelo Instituto de Biologia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e licenciado em Ciências Biológicas pela Faculdade de Educação dessa mesma universidade. Mestre em Ecologia e Recursos Naturais pela UFscar. Professor de Ensino Médio e de cursos pré-vestibulares. Professor de Zoologia da Universidade Mackenzie. Autor de livros didáticos e sócio fundador da Editora Sarandi.

ALOMA FERNANDES DE CARVALHO é pedagoga formada pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Professora dos anos iniciais do Ensino Fundamental e formadora de professores. Atuou como assessora do MEC na elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e do Referencial Nacional Curricular de Educação Infantil (RNCEI). Foi co-autora, junto com professores da USP e da PUC-SP, dos documentos de Geografia e de História dos PCN e do documento “Natureza e Sociedade” do RNCEI, tendo colaborado também nas discussões para a elaboração dos documentos dos demais componentes curriculares. É autora de livros didáticos de Ciências, Geografia e Alfabetização.

queima como palha seca e logo se esgota, sem contribuir para o aprimoramento dos programas governamentais e para a educação como um todo. Nessa toada, os problemas reais, de fundo, passam praticamente despercebidos e pouco ou nenhum espaço é reservado ao debate informado, consistente e construtivo a respeito do papel do livro didático no ensino básico, da importância de diretrizes claras e objetivas para orientar não apenas as aquisições dos materiais didáticos, mas também todo o ensino. Sobre tudo, perde-se a oportunidade de tratar um tema complexo e difícil da educação: os alcances e os limites dos métodos e sistemas de avaliação.

Neste artigo pretendemos discutir o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)¹, desen-

1. O PNLD é o segundo maior programa de distribuição de livros didáticos do mundo, ficando atrás apenas do programa chinês. Trata-se de um enorme e necessário esforço do Estado brasileiro para suprir os alunos das escolas públicas com livros didáticos, paradidáticos, dicionários e periódicos de forma gratuita e regular. A cada edição do PNLD, o Ministério da Educação (MEC), por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), adquire mais de cem milhões de livros escolhidos livremente pelos professores de redes públicas de educação. Os livros são distribuídos para mais de 150 mil escolas públicas espalhadas por todo o território brasileiro e, com louvável eficiência, chegam a praticamente todas elas antes do início do ano letivo. Um desempenho de fazer inveja até aos países mais desenvolvidos. Tudo isso tem seu preço. A cada edição do PNLD, o FNDE gasta mais de R\$ 1 bilhão. O modelo atual do Programa Nacional do

volvido pelo Ministério da Educação, destacar sua importância e pertinência e ressaltar a eficiência da sua execução. Vamos expor também aquela que é a maior de suas limitações: a avaliação pedagógica dos livros didáticos que integram o PNLD desenvolvida pela Secretaria de Ensino Básico (SEB) com o apoio de pesquisadores e especialistas em ensino de diversas universidades brasileiras. Trata-se, portanto, de um convite para refletirmos sobre o papel das universidades no desenvolvimento e na implantação das políticas públicas para concluirmos que também elas precisam passar por avaliações e, principalmente, serem avaliadas.

Antes de avançarmos, é preciso fazer uma breve retrospectiva. Afinal, em qualquer situação de avaliação é preciso delinear contextos e retomar trajetórias. Há exatamente um ano, tornamos público o resultado da avaliação de quatro coleções didáticas nossas que, em seu conjunto, totalizam doze livros destinados aos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Tal feito foi inédito: jamais um autor de livro didático ou até mesmo uma editora se propôs a publicar a avaliação de seus livros, sobretudo quando essa resultou em reprovação e exclusão do PNLD. Curiosamente, a publicidade é um dos calcanhares de aquiles de toda e qualquer avaliação. Quando positiva, avaliador e avaliado soltam ao vento os resultados de suas proezas. Mas, quando o contrário acontece, os reprovados costumam se esconder ressentidos. Avaliação ainda é sinônimo de vergonha, infelizmente. E os avaliadores, na certeza de seus critérios e do seu julgamento, alardeiam a eficácia de sua ação eliminatória. Mas, e quando seu julgamento é frágil e seus métodos questionáveis? Buscam refúgio no anonimato, é claro. Em praticamente todas as notícias sobre erros ou impertinências nos materiais didáticos ad-

.....
Livro Didático (PNLD) foi consolidado pelo Decreto nº 7 084/2010, que pode ser consultado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7084.htm> (acesso em: agosto/2011).

quiridos pelo MEC ou por qualquer outra esfera do governo (município ou estado) não se encontra o nome dos responsáveis pela avaliação do material e pela autorização da sua compra.

No livro *Com a Palavra, o Autor – Em nossa Defesa: um Elogio à Importância e uma Crítica às Limitações do Programa Nacional do Livro Didático*, descrevemos detalhadamente e, principalmente, refutamos todos os argumentos utilizados pelos técnicos da SEB e pelos especialistas das universidades na reprovação de nossas obras expressos no relatório de reprovação enviado pelo MEC à Editora². Sim, todos eles. Revanchismo? Seria tosco confundir publicidade com vingança. Pelo contrário. Enquanto elaborávamos o livro, em pleno período de eleição, nenhum dos fatos ali descritos vazaram para os meios de comunicação. O livro foi e é um convite para as universidades envolvidas tornarem público e passível de crítica o seu modus operandi. E o que aconteceu? Nada. Silêncio. Anonimato.

Apesar da enorme injustiça da qual foram vítimas as nossas obras didáticas e do festival de problemas que apontamos no livro *Com a Palavra*, nós nos mantemos otimistas quanto ao PNLD e convictos de que se trata de um programa socialmente importante, que encerra uma concepção democrática indispensável para a construção de uma sociedade mais justa e plural.

É socialmente relevante porque garante o acesso ao livro didático a todos os alunos das escolas públicas brasileiras e também porque

.....
2. Não é o caso de detalhar a complexidade do PNLD e do seu sistema de avaliação neste artigo. Os leitores que não estiverem familiarizados com o Programa poderão encontrar informações a respeito da sua história e funcionamento nos capítulos 1 e 2 do livro *Com a Palavra, o Autor* (F. A. A. Sampaio & A. F. Carvalho, *Com a Palavra, o Autor – Em nossa Defesa: um Elogio à Importância e uma Crítica às Limitações do Programa Nacional do Livro Didático*, São Paulo, Editora Sarandi, 2010). O livro encontra-se disponível para download gratuito em: <http://www.editorasarandi.com.br/arquivos/palavra_autor.pdf> (acesso em: agosto/2011).

a qualidade do livro didático que o governo distribui é igual ou superior à qualidade dos livros utilizados pelos alunos de escolas particulares, inclusive aquelas frequentadas pelas classes mais abastadas. Nós temos plena consciência de que a distribuição de livros de qualidade não é suficiente para garantir o sucesso das aprendizagens dos alunos, mas não temos dúvida de que é um importante instrumento para o professor desenvolver a sua proposta de ensino.

A verdade é que o PNLD se consolidou como uma política de Estado que certamente renderá frutos a médio e longo prazo na melhoria da qualidade do ensino no Brasil. Todas estas qualidades, entretanto, não podem servir de escudo para os seus defeitos e deficiências.

Infelizmente, o PNLD tem sido vítima dos especialistas contratados para realizar a etapa da avaliação pedagógica. A inconsistência entre os pareceres de equipes de diferentes edições do PNLD, e até mesmo dentro de uma mesma equipe, é forte indicativo de que a avaliação do livro didático no PNLD necessita urgentemente de uma revisão profunda e deve ser submetida a mecanismos de controle de qualidade ainda inexistentes. Mas não é só isso. A quantidade de erros, equívocos e distorções na avaliação dos nossos livros foi tão grande e de natureza tão variada que, por vocação didática, decidimos criar uma “classificação de erros”, com categorias baseadas na natureza do equívoco³.

1. Inexistência na obra do fato alegado no argumento de reprovação

Apresentar como prova da argumentação fatos que inexistem é uma estratégia retórica bastante

.....

3. Descrevemos minuciosamente a tipologia de erros apresentada neste artigo, exemplificando cada caso com fatos concretos nos capítulos 3, 4, 5 e 6 do livro em F. A. A. Sampaio & A. F. Carvalho, *Com a Palavra, o Autor - Em nossa Defesa: um Elogio à Importância e uma Crítica às Limitações do Programa Nacional do Livro Didático*, São Paulo, Editora Sarandi, 2010.

perversa. O ônus da prova recai sobre o avaliado que, nesse caso, precisa comprovar que os fatos apontados inexistem.

2. Erro conceitual ou desatualização do avaliador

Quando cometem este tipo de erro, os avaliadores geralmente se refugiam na sua condição de peritos e seus argumentos assumem um tom professoral e excessivamente técnico. São raros os casos nos quais eles se dão ao trabalho de demonstrar ou fundamentar suas alegações por meio de bibliografia especializada. Este tipo de erro é particularmente grave, pois, além da exclusão do PNLD, a obra reprovada só pode ser inscrita em edições subsequentes do Programa se for reformulada de acordo com o relatório de reprovação. O autor de uma obra reprovada precisa alterar conteúdo conceitualmente correto por conteúdo conceitualmente errado caso queira ser aprovado, o que é uma afronta a todo e qualquer princípio ético.

3. Uso de critérios de avaliação que não constam do Edital e contradizem documentos oficiais que orientam a Educação Básica

Na condição de peritos, os avaliadores têm poder discricionário, uma vez que o Edital do PNLD não descreve minuciosamente todos os critérios de avaliação. Todavia, o poder discricionário tem várias limitações impostas pela lei das licitações. Uma dessas limitações é descrita nos editais do PNLD e estabelece que a avaliação pedagógica deve ser realizada considerando-se, necessariamente, “o respeito à legislação, às diretrizes e normas legais da educação”. O avaliador não pode julgar com base em critérios conflitantes, por exemplo, com as recomendações dos Parâmetros Curriculares Nacionais, salvo quando o critério constar explicitamente do Edital do PNLD e tiver fundamento legal.

4. Uso de critérios de avaliação incompatíveis ou incoerentes com os critérios utilizados por equipes de avaliação precedentes sem que os novos critérios constem no Edital

Este tipo de erro também caracteriza exorbitância do poder discricionário do avaliador, pois fere uma diretriz dos programas do material didático: a garantia de transparência e publicidade nos processos de avaliação. Nem poderia ser diferente, pois os editais do PNL D estão sujeitos à legislação que regulamenta as licitações. Logo, a obra não pode ser avaliada segundo critério desconhecido, em particular quando o critério usado pelo avaliador é diferente ou conflitante com os critérios usados em edições anteriores do Programa. O avaliador não pode inovar, ele está limitado pela legislação e pelo Edital. Quando o parecer de uma avaliação diverge das avaliações anteriores, deve estar respaldado em fundamentos sólidos e bem documentados para demonstrar não somente o erro no livro, mas também o equívoco da equipe avaliadora precedente. Os critérios de avaliação não podem ficar ao sabor do humor de cada avaliador.

5. Uso de critérios de avaliação que não constam do Edital e excedem o poder discricionário do avaliador

O excesso de rigor é outro caso de erro. Quando um campo do conhecimento admite mais de uma abordagem para um mesmo tema, o avaliador do livro didático não pode exigir uma delas em detrimento da outra sem respaldo explícito no Edital. Ou seja, exigir uma definição minuciosa e tecnicamente complexa em detrimento de uma simplificação didática que não esgota o conceito, mas não compromete a aprendizagem do aluno. Erros por excesso de rigor geralmente também constituem violação do princípio da isonomia, pois ao “nível” de exigência costuma variar de um avaliador para outro, resultando em reprovação de obras por conteúdos iguais ou semelhantes ao encontrado em obras aprovadas.

Também classificamos como excesso de rigor quando o avaliador do PNL D exige que uma definição típica de um campo do conhecimento seja adotada quando o texto utiliza o termo na perspectiva de outro campo, o que ocorre, geralmente, nas áreas de Ciências, História e Geografia. Podemos condenar Einstein e Infeld por “erro conceitual” ou “imprecisão indutora de erro” pelo uso do termo “evolução” com significado diverso daquele definido pela Biologia no título do livro *A Evolução da Física*⁴? É claro que não! Seria ridículo! A bem da verdade, esse tipo de erro geralmente sinaliza o despreparo do avaliador para a avaliação de livros multidisciplinares típicos do Ensino Fundamental.

6. Afronta ao princípio da isonomia ao reprovar com base em conteúdos (textos, imagens, atividades etc.) presentes em obras aprovadas na mesma edição do PNL D

Não se pretende aqui justificar a presença de erros nas obras reprovadas pela presença dos mesmos erros em obras aprovadas. Longe disso. Mas este tipo de erro na avaliação, fartamente encontrado nos relatórios de reprovação das nossas obras, é, na realidade, uma violação frontal às leis que regulamentam as licitações e a uma diretriz que norteou todos os editais do PNL D: o princípio da isonomia. Por exemplo, na avaliação do componente Língua Portuguesa a diversidade de textos é um dos critérios julgados. Todavia, os editais do PNL D são particularmente vagos quanto à quantificação de determinados quesitos (por exemplo: quais devem ser os tipos de texto destinados ao eixo da leitura nos livros de Alfabetização e qual é a quantidade esperada de cada um deles). Consequentemente, se uma determinada diversidade de textos é considerada adequada em uma coleção, a mesma diversidade de textos

.....
4. A. Einstein & L. Infeld, *The evolution of Physics – From Early Concepts to Relativity and Quanta*, 2nd ed., New York, Simon & Schuster Inc., 1966.

(ou uma diversidade ainda maior) não pode ser considerada insuficiente em outra coleção. Ou ambas são suficientes ou ambas são insuficientes. É o que diz o edital e a lei das licitações.

7. O uso de termos e descrições vagas, dúbias ou insuficientemente precisas para permitir a tipificação do erro e, conseqüentemente, a sua correção quando da reformulação da obra

Este é o erro de avaliação mais cruel para os autores dos livros didáticos. Ora, o que fazer quando o avaliador justifica seu parecer com afirmações vagas tais como:

- “a obra apresenta uma variedade insuficiente de gêneros textuais”; ou
- “a explicação poderia ser melhor”?

Qual é a quantidade suficiente de gêneros textuais? O Edital não diz. O avaliador condena, e também não diz. Se a explicação poderia ser melhor, é importante que o avaliador pelo menos informe como ela poderia ser melhorada. Um relatório de reprovação que exclui uma obra por três anos de todas as vendas para escolas públicas não pode, legal e moralmente, recorrer a afirmações vagas, imprecisas e que não tipificam um suposto erro para justificar a exclusão de toda uma coleção do Programa. Muito mais do que abuso do poder discricionário, este tipo de erro é forte indício de que os avaliadores não trabalharam com dedicação à responsabilidade da tarefa e proporcionalmente aos quase R\$ 10 mil por livro avaliado, pagos pelo FNDE⁵.

Os relatórios de reprovação também encerram erros que sugerem ilegalidades, algumas

.....

5. É importante esclarecer que o relatório de reprovação se refere à obra como um todo, isto é, a todos os livros que compõem uma coleção. Portanto, no PNL D 2010, as equipes de avaliação receberam cerca de R\$ 40 mil por cada uma das coleções de Ciências, História e Geografia avaliadas (pois estas eram compostas por quatro livros) e R\$ 20 mil por cada uma das coleções de Letramento e Alfabetização Linguística (compostas, naquele ano, por dois livros).

das quais são tão inusitadas que não se enquadram em nenhuma das categorias de erros que criamos. No caso mais escandaloso, os avaliadores condenaram as páginas 1 e 2 de um dos nossos livros, alegando a presença de atividade inadequada. Ora, segundo o Edital do PNL D 2010, os avaliadores não poderiam ter acesso às páginas 1 e 2 dos livros avaliados uma vez que devem analisar apenas exemplares descaracterizados, isto é, exemplares nas quais as páginas 1 e 2 estão em branco! As páginas 1 e 2 correspondem à folha de rosto e ao verso da folha de rosto e seus conteúdos são definidos pelo Edital. Não existe, nem poderia existir qualquer atividade nessas páginas! Ou seja, além da ilegalidade caracterizada pela simples menção aos conteúdos das páginas 1 e 2, esse pequeno trecho do relatório de reprovação também comprova que os avaliadores se valem de fatos inexistentes para compor seus argumentos.

Ainda existe ampla margem para aprimoramento do PNL D. É possível agregar-lhe agilidade, maior eficiência econômica e, mais importante ainda, melhores resultados na formação dos estudantes. Além disso, apesar das suas incontestáveis virtudes, o PNL D tem seus resultados comprometidos e poderá ter sua própria continuidade ameaçada em decorrência de graves distorções no atual sistema de avaliação das obras didáticas. É nesta questão que pretendemos nos concentrar na parte final deste artigo.

O “direito de defesa” do autor do livro didático: será mesmo possível dialogar com a universidade?

Julgar como julgam os avaliadores do PNL D é fácil. Os pareceres individuais não são divulgados. O nome dos avaliadores não é divulgado. Os relatórios de reprovação não admitem contestação. Assim é fácil mesmo.

Embora deva ser difícil para os “cardeais” da avaliação aceitarem que seus pareceres sejam contestados por reles autores de livros di-

dáticos, na nossa opinião, o motivo principal para a resistência deles em aceitar o direito de defesa dos autores é inconfesso e inconfessável: os responsáveis pela avaliação temem revelar suas deficiências conceituais e a fragilidade dos argumentos com que fundamentam seus pareceres.

Os responsáveis pela avaliação promovem, nos meios acadêmicos e na mídia, uma imagem de seriedade e competência baseada exclusivamente em autoavaliações indulgentes e complacentes. Mas, enquanto passam a imagem de guardiões dos valores mais altos da sociedade e do conhecimento, de vanguarda na “guerra contra o terror” dos livros didáticos, eles escondem os seus pareceres e buscam, por outras vias, a aliança no seu meio profissional.

Esta é a maior e mais grave distorção do PNL D: a impossibilidade de os autores defenderem suas obras. Esta aberração foi regra em todos os PNL D realizados até hoje e só será abolida a partir do PNL D 2013, quando entra em efeito o parágrafo 3º do artigo 20 do Decreto nº 7 084/2010, que estabelece:

O parecer indicativo de reprovação da obra poderá ser objeto de recurso fundamentado por parte do titular de direito autoral ou de edição, no prazo de dez dias a contar da publicação do resultado da avaliação pedagógica, vedados pedidos genéricos de revisão da avaliação.

Esta inovação legislativa é um avanço e constitui um esforço do Ministério da Educação para evitar problemas como os que denunciamos há mais de um ano. Infelizmente, o novo dispositivo legal contém falhas que podem comprometer, e até mesmo anular, os efeitos pretendidos. O decreto, por exemplo, assegura o direito de recurso apenas às editoras (detentores de direitos autorais ou de edição) e não aos autores. Isto é muito ruim, pois nem todas as editoras estão dispostas a defender seus autores por temerem se indispor com os responsáveis pelo PNL D, o seu “maior cliente”.

A falha mais grave do Decreto nº 7 084/2010, porém, está na maneira como será

feita a análise dos recursos contra os pareceres indicativos de reprovação, definida entre os parágrafos 4º e 6º do artigo 20. Esses dispositivos, na prática, anulam qualquer possibilidade de exercício real do direito de defesa. Primeiro pela assimetria. Enquanto o decreto estabelece um prazo de dez dias para a entrega do recurso, no qual os autores terão que demonstrar e fundamentar sua contestação, à equipe revisora são consagrados trinta dias para apenas se manifestar sobre a procedência ou improcedência do recurso!

Como se não bastasse, o decreto estabelece que os recursos deverão ser dirigidos à SEB. Mas não podemos deixar de ressaltar que a SEB é a instituição responsável pela avaliação e, inclusive, participa da coordenação da avaliação de todas as áreas de conhecimento por meio do representante da Comissão Técnica do PNL D. Em última instância, os erros na avaliação são de responsabilidade da coordenação da avaliação, uma vez que:

- a coordenação é responsável pela escolha dos avaliadores e seu treinamento;
- a coordenação é responsável pela distribuição das obras para os avaliadores;
- os coordenadores são os únicos que têm acesso às obras identificadas; e
- os coordenadores são os únicos que têm acesso aos pareceres individuais e, com base neles, redigem e assinam o parecer final.

Em suma, os erros na avaliação significam que a coordenação:

- falhou ao chamar avaliadores sem competência para avaliar livros didáticos;
- falhou ao treiná-los; e
- falhou ao não identificar os erros, quando recebeu os pareceres individuais e ao redigir o parecer final.

Ora, como assegurar um julgamento isento nesse sistema recursal? Ao aprovar ou reprovar os recursos, a SEB analisará a procedência de pareceres que são de sua própria responsabilidade. Isso não caracterizaria impedimento ou conflito de interesse? Certamente, sim. Os responsáveis

pela avaliação terão a humildade de reconhecer seus erros? Certamente, não. Em mais de treze edições do PNL D, não há sequer um caso no qual os responsáveis pela avaliação admitiram ter errado. Nem um errinho.

Mas as distorções no mecanismo recursal são ainda mais profundas. O Decreto nº 7 084/2010 também prevê que a SEB poderá contar com o auxílio de equipes revisoras formadas por integrantes da equipe de avaliação. Ora, mesmo que os membros da equipe revisora não tenham participado diretamente da avaliação da coleção sob recurso, os vínculos dos avaliadores com a coordenação são muito fortes. Os membros da equipe de avaliação são convidados pelos coordenadores para participar do PNL D. Estão envolvidas, portanto, questões de amizade, confiança, prestígio, espírito de equipe e também interesses econômicos consideráveis. Ex-avaliadores informaram-nos que chegaram a receber R\$ 5 mil para avaliar uma coleção composta por quatro livros. Na avaliação de Ciências, no PNL D 2010, por exemplo, foram convidados 44 profissionais para avaliar 44 coleções. Portanto, em média, cada avaliador recebeu duas coleções para avaliar. Como o salário de um Professor Doutor Titular nas universidades federais é de R\$ 11 755,00⁶, pode-se dimensionar bem a importância da remuneração auferida na avaliação do PNL D no orçamento de um avaliador. Qual seria a disposição do avaliador em declarar improcedente um parecer assinado pelos responsáveis pela sua “boquinha” na avaliação do PNL D? Isso também não constitui impedimento ou conflito de interesse?

Como se já não bastasse, temos de considerar também que somente a coordenação da avaliação conhece a identidade dos avaliadores. Conseqüentemente, somente ela é capaz de nomear os membros da equipe revisora que

.....

6. Valor informado pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. Disponível em <www.andes.org.br/tabela-salarial-ES-2009.htm> (acesso: abril /2010).

irá julgar o parecer pelo qual ela, coordenação, responsabilizou-se! E, pior ainda, não há sequer um mecanismo para se verificar a lisura da atuação dos coordenadores, nem na etapa principal nem na etapa recursal!

Infelizmente, temos justificado receio de que a análise do recurso se torne um mecanismo meramente protocolar, formal. Dessa forma, concluímos que, infelizmente, o Decreto nº 7 084/2010 não garante o direito de defesa.

A nosso ver, a solução para o problema é relativamente simples:

- os recursos deveriam ser entregues para o FNDE, o executor do PNL D;
- o FNDE constituiria uma comissão revisora sem vínculos com autores, com editoras, com os responsáveis pela avaliação ou com a equipe avaliadora; e
- os nomes dos membros da equipe revisora e seus pareceres seriam divulgados ao final do processo, junto com o resultado dos recursos.

Obras descaracterizadas e a isonomia na avaliação. Por que tanto segredo?

Uma das diretrizes do PNL D é a garantia da isonomia entre as coleções didáticas participantes. Segundo os responsáveis pela avaliação, a isonomia e a imparcialidade da avaliação são asseguradas pela exigência de exemplares descaracterizados, isto é, sem identificação de editora, autor e colaborador. Argumentam que a medida impede o reconhecimento das coleções didáticas pelos avaliadores, garantindo assim uma avaliação isenta, imparcial e isonômica.

Na verdade, essa exigência é uma grande bobagem, pois, como demonstraremos, não garante a isonomia e representa um desperdício de tempo e verbas públicas, uma vez que aumenta significativamente o custo e o tempo da fase de triagem das obras, além de constituir um complicador de toda a logística da avaliação. Essa exigência faria algum sentido somente

se todas as obras inscritas fossem inéditas e os avaliadores não tivessem qualquer tipo de relacionamento (direto ou indireto) com os autores e as editoras participantes. Mas a realidade passa bem longe disso.

A maioria das coleções inscritas no PNL D é formada por obras que são comercializadas há muitos anos e já participaram de mais de um Programa. Muitas delas já venderam milhões de exemplares tanto no mercado de escolas particulares como nos Programas do Governo Federal. Toda coleção de livros didáticos tem um projeto gráfico e uma iconografia próprios, muito característicos. Portanto, qualquer pessoa ligada aos livros didáticos identificará as obras que estão no mercado ou já foram avaliadas sem qualquer dificuldade, até mesmo “sem querer”. Considerando que a equipe de avaliação é supostamente formada por especialistas em educação, é evidente que os avaliadores não têm dificuldade para reconhecer as obras mais antigas ou as mais vendidas. Ou seja, a suposta “identidade secreta” das obras “descaracterizadas” é uma falácia, em que nem mesmo o mais ingênuo leitor de Batman acreditaria.

Por outro lado, o avaliador que não conhece as obras mais vendidas ou inscritas em vários programas não tem experiência com livros didáticos e, portanto, é provável que, ele também, não tenha a experiência necessária para atuar como avaliador. A verdade é que, apesar do discurso dos responsáveis pela avaliação, as coleções didáticas são, inevitavelmente, avaliadas com base em opiniões preconcebidas (favoráveis ou não) e o argumento de que a descaracterização das obras visa imparcialidade e isonomia é necessariamente falso.

Se a descaracterização das obras é insuficiente para impedir a identificação das obras e, ainda por cima, deixa o processo mais lento e mais caro, então por que manter o sistema? Os únicos que poderiam ter algum interesse em todo o segredo são os avaliadores. Mas, no caso do PNL D, o segredo só os protege quando eles erram.

Para garantir a isonomia entre as obras avaliadas, o Decreto nº 7 084/2010, artigo 14, parágrafo 2º, exige:

Os integrantes das equipes avaliadoras firmarão termo declarando não prestarem pessoalmente serviço ou consultoria e, ainda, não possuírem cônjuge ou parente até o terceiro grau entre os titulares de direito autoral ou de edição inscritos no processo, ou qualquer outra situação que configure impedimento ou conflito de interesse.

Ora, uma parcela dos autores tem origem acadêmica e as relações de afeto e desafeto são frequentes nas universidades. Com todo o segredo que caracteriza a atual avaliação, como verificar se a obra de um autor foi avaliada por um colega de pesquisa ou por um desafeto? Ambas as situações configuram impedimento e conflito de interesse.

Os avaliadores são professores universitários e publicam livros. Publicar livros por uma editora e avaliar os livros dessa editora não constitui conflito de interesse? Como poderiam os avaliadores se declarar impedidos se as obras não estão caracterizadas? Mais grave ainda é que o segredo que envolve a identidade dos avaliadores e o teor dos seus pareceres impossibilitam a fiscalização do processo, medida indispensável para coibir eventuais desvios de conduta.

Atualmente, ninguém duvida da inutilidade da descaracterização das obras para garantir uma avaliação isonômica. Este fato, mais todo o segredo que envolve o processo da avaliação só contribuem para gerar um enorme desconforto entre os autores e fomentar a impressão de que a avaliação protege alguns autores e editoras enquanto persegue outros.

Para garantir a isonomia entre as obras participantes é indispensável também que os avaliadores não tenham qualquer vínculo com autores ou editoras. Pois, mesmo no caso de o avaliador não reconhecer a obra ou os seus autores, é difícil imaginar que ele não julgue com “bons olhos” uma obra afinada com sua

escola de pensamento em detrimento das obras oriundas de outros centros de pesquisa ou linhas acadêmicas.

Mesmo sem qualquer irregularidade ou má-fé, a avaliação de obras descaracterizadas não contribui para uma avaliação isenta e isonômica. Pelo contrário, abre caminho para avaliações baseadas em opiniões preconcebidas (positivas ou negativas) sobre algumas obras em contraste com outras em primeira edição e realizadas por autores sem relacionamento com os avaliadores, ou de obras alinhadas com concepções de ensino que, embora sejam legítimas e permitidas pelas regras do PNLD, são diferentes da concepção que predomina entre os integrantes da equipe de avaliação.

Para concluir este assunto, gostaríamos de chamar a atenção para uma questão crucial. Com todo o segredo que envolve a escolha dos avaliadores, a distribuição das coleções entre eles e o teor de seus pareceres, inexistem mecanismos de controle sobre as equipes de avaliação. Isto é inadmissível numa sociedade democrática e num programa que movimentaria mais de R\$ 1 bilhão por ano.

Este problema seria facilmente resolvido caso os avaliadores recebessem as obras caracterizadas, dando oportunidade para que se declarem impedidos sempre que tiverem algum tipo de relacionamento com os autores e/ou a editora de uma obra. Evidentemente, esta medida deve ser complementada pela ampla divulgação do nome dos avaliadores de cada coleção bem como do teor do seu parecer individual. Pois somente assim será possível identificar eventuais desvios de conduta.

Universidade, transparência e diálogo: é possível?

É óbvio e indiscutível que durante todo o processo de avaliação os avaliadores devem ser protegidos pelo sigilo para não sofrerem qualquer tipo de pressão daqueles interessados nos resultados, sejam indivíduos ou empresas. Mas,

por que não divulgar a identidade dos avaliadores de cada obra, bem como o teor dos seus pareceres ao final do processo? A quem interessa o sigilo pós-avaliação?

Os responsáveis pela avaliação argumentam que o sigilo visa proteger os avaliadores. Mas, proteger do quê? Devemos presumir que os pareceres são feitos com isenção e competência. Se os pareceres são bem feitos, corretos, coerentes e competentes, por que não divulgá-los? Por que não divulgar o nome de seus autores?

O sistema atual protege apenas o avaliador incompetente ou negligente, pois, ao não divulgar o seu parecer, impede o público de tomar conhecimento de suas asneiras. Também protege a coordenação na eventualidade de falta de isenção ou outros desvios de conduta. As vítimas, como sempre, são os elos frágeis da cadeia, pela ordem: os alunos, os professores, a educação e os autores.

Em nossa opinião, os bons avaliadores e os bons coordenadores também sofrem com o atual sistema, pois qualquer suspeita é estendida a todos eles. Temos certeza de que muitos dos avaliadores são sérios e realizam seu trabalho com esmero e dedicação. Mas, no sistema atual, o trabalho do bom avaliador é maculado pelas aberrações do mau avaliador, bem como pela omissão ou cumplicidade da coordenação, que esconde e protege a “maçã podre”.

A verdade é que não existe justificativa para a manutenção do sigilo após a divulgação do resultado da avaliação. Pelo contrário, o teor dos pareceres deve ser público para que o processo ganhe em transparência e também para que a avaliação contribua para o aprimoramento dos livros didáticos. O segredo não acrescenta nada à qualidade do livro, à qualidade da avaliação, à isenção da avaliação e aos mecanismos de controle necessários em compras públicas de grande vulto.

A qualidade e a lisura da avaliação só podem ser garantidas pela total transparência do processo e pela publicidade de todos os pareceres (favoráveis ou desfavoráveis).

Como tornar as avaliações mais coerentes?

É inadmissível que mais de 90% das obras aprovadas em um PNL D sejam reprovadas na edição seguinte do programa, como aconteceu com as coleções de Ciências no PNL D 2010. Esse percentual é uma forte evidência de inconsistência do programa, em particular quando se considera que os critérios de avaliação estabelecidos nos editais de 2007 e 2010 são praticamente idênticos e pouco mudaram desde 2001. Também é de estranhar o fato de que apenas doze das 47 coleções de Alfabetização aprovadas no PNL D 2007 tenham sido aprovadas no PNL D 2010.

É dever do Poder Público sinalizar claramente suas orientações e metas para o Ensino Básico, e essas metas e orientações devem balizar a avaliação do livro didático para, assim, refletir-se nos materiais didáticos comprados no âmbito do PNL D. Consequentemente, as distorções verificadas em 2010 indicam que as experiências dos programas anteriores foram totalmente desconsideradas, o que, em si, já é uma aberração. Mais grave ainda é constatar que o Edital do PNL D 2010 não sinalizou nenhuma nova orientação significativa. Logo, qualquer mudança indica ilegalidade ou desorientação.

Mais uma fonte de distorção da avaliação (e desperdício de recursos públicos) está relacionada ao fato de os avaliadores não tomarem conhecimento dos pareceres de avaliações anteriores. Este caso é o mais fácil de comprovar: assim como aconteceu com três de nossas quatro coleções, existem inúmeros outros exemplos de obras aprovadas em uma avaliação (inclusive recomendadas com distinção) e reprovadas na avaliação seguinte.

Os responsáveis pelo PNL D justificam as discrepâncias entre os diferentes programas afirmando que os critérios de avaliação evoluem e ficam “mais rigorosos” ao longo do tempo. Mas os fatos desmentem essa alegação. Os cri-

térios de avaliação permanecem praticamente os mesmos desde o primeiro edital do PNL D. A justificativa nada mais é do que uma desculpa esfarrapada para encobrir a verdade: a avaliação é inconsistente, incoerente, onerosa e demanda uma urgente reformulação.

Caso os avaliadores utilizassem os pareceres de avaliações anteriores das obras reinscritas como ponto de partida para a sua análise, o processo de avaliação poderia ser muito mais célere e menos oneroso, além de resultar em avaliações mais consistentes. Em caso de divergência com as equipes precedentes, os avaliadores deveriam fundamentar seu ponto de vista e, dessa forma, contribuir para o aprimoramento dos parâmetros e critérios de avaliação nas questões onde não existe consenso. Essas definições deveriam ser divulgadas em documentos oficiais e referidas nos editais, para atender à diretriz de ampla publicidade exigida pela lei das licitações e pelo Decreto nº 7 084/2010.

Outro fato relevante que sem dúvida norteia, controla e ampara o trabalho de avaliação é o edital. Trata-se do documento que detalha as exigências e as regras de cada edição do PNL D.

Os editais do PNL D são independentes uns dos outros, isto é, a presença de determinadas exigências em um certo edital não implica que as mesmas exigências constarão no edital seguinte. Ao longo dos anos, estes editais refletem as mudanças decorrentes das inovações introduzidas no PNL D (novos componentes curriculares, nova ortografia, normas de condutas etc.). Todavia, os critérios da avaliação pedagógica se mantiveram praticamente inalterados na sua essência, especialmente os critérios eliminatórios.

As deficiências dos editais concentram-se justamente na parte que trata do conteúdo didático-pedagógico (sobretudo na parte específica de cada componente curricular) e, consequentemente, da avaliação pedagógica. A maioria dos critérios de avaliação é apresentada de modo vago, o que tem dado margem a interpretações muito divergentes tanto entre

as equipes de avaliação de diferentes edições do PNLD como dentro de uma mesma equipe de avaliação. Esta discrepância é agravada pela omissão dos editais em definir a atuação das equipes de avaliação do PNLD, os limites do poder discricionário dos avaliadores e os mecanismos de controle de qualidade do processo avaliativo. Embora os editais citem que a avaliação deve ser feita considerando-se as avaliações anteriores, o que se observa, na prática, é que frequentemente o avaliador utiliza critérios próprios, ferindo o princípio da transparência e da isonomia exigidos pelo Decreto nº 7 084/2010, pela legislação que regulamenta as licitações e os próprios termos dos editais. O resultado é um número assustador de casos de gritante inconsistência na avaliação de uma mesma obra em diferentes edições do PNLD e, como já demonstramos, dentro de uma mesma edição do PNLD.

Compete à SEB elaborar critérios de avaliação mais claros e, com base na experiência de várias edições do PNLD, resolver os casos onde se verificam um maior número de inconsistências e dificuldades de interpretação. Para evitar que o edital se torne um documento excessivamente longo, as definições poderiam constar de documentos amplamente divulgados. Nesse caso, o edital apenas citaria os documentos de referência que devem ser considerados pelos autores ao escreverem suas obras e pelos avaliadores ao julgá-las.

Uma palavra final

Escrever *Com a Palavra, o Autor* foi uma tarefa árdua, solitária e dolorosa. Nós a enfrentamos com muita tristeza, mas com um forte senso de dever. Nossos objetivos não se restringem à defesa dos nossos livros, mas do PNLD como um todo. Podemos dizer o mesmo a respeito deste artigo.

Embora façamos várias denúncias, elas não têm conotação vingativa. Todas foram fundamentadas em fatos, na literatura técnica e cien-

tífica, bem como nos princípios e nos critérios estabelecidos pelo PNLD, nas diretrizes para a educação, na legislação e na Constituição Federal. Fizemos questão de criticar os erros, mas também de elogiar os pontos positivos do Programa e oferecer soluções.

Depois das denúncias que fizemos no livro, qual é a possibilidade de análise isenta das nossas obras na avaliação do PNLD 2013? Não temos como saber. Diversos autores e professores universitários nos alertaram para o perigo de estarmos cometendo um “suicídio autoral”. Acreditam que tanto as nossas obras como as obras de outros autores que publicam por nossa editora serão sistematicamente perseguidas nas avaliações futuras. É possível. Mas uma questão ética se impôs: não poderíamos, por medo de retaliação, deixar de externar nossa opinião e apontar os defeitos e desvios que verificamos num programa social tão importante quanto o PNLD.

Para concluir, é importante relatar que em março de 2010 protocolamos uma representação junto ao MEC denunciando todos os fatos relatados em nosso livro. Em agosto de 2010, publicamos o livro *Com a Palavra, o Autor*. O livro foi enviado para todos os órgãos do MEC envolvidos no PNLD. Também foram doados exemplares para os membros das comissões de educação da Câmara e do Senado, para os conselheiros do Tribunal de Contas da União e para as bibliotecas de todas as universidades públicas do país. A imprensa repercutiu o fato, mas nenhuma manifestação veio do MEC ou dos grupos universitários ligados à avaliação.

Em dezembro de 2010, impugnamos o Edital do PNLD 2013 e ingressamos com uma representação no TCU contra esse edital. O TCU acolheu parcialmente o pedido e determinou alterações no Decreto nº 7 084/2010 e nos futuros editais do PNLD. A SEB e os responsáveis pela avaliação simplesmente ignoraram a impugnação.

Também em dezembro de 2010, protocolamos tempestivamente um longo pedido de

esclarecimentos a respeito do Edital do PNLB 2013, indispensáveis para a inscrição de nossas obras. O prazo de inscrição se esgotou em 15 de abril de 2011 mas, até hoje, não recebemos a resposta que, segundo as leis que regem as licitações, deveria ter sido dada.

No passado, aqueles que ousavam contestar a avaliação eram execrados na mídia. Pelo jeito, a estratégia dos responsáveis pela avaliação mudou: agora fingem que não existimos. Logo, não podemos deixar de nos identificar com Garabombo, o personagem de Manuel Scorza. Como ele, ficamos transparentes.

– ... Bajé a quejarme a la Subprefectura.

– Y?

– No me vieron.

– ¡Pero yo lo veo!

– Es que usted es de nuestra sangre, pero los blancos no me ven. Siete días pasé sentado en la puerta del despacho. Las autoridades iban y venían, pero no me miraban.

– Achau... se estremeció el Ladrón de Caballos.

– Al comienzo no me di cuenta. Creí que no era mi turno. Ustedes saben cómo viven las autoridades: siempre distraídas. Pasaban sin mirarme. Yo me decía “siguen ocupados”, pero a la segunda semana comencé a sospechar y un día que el Subprefecto Valerio estaba solo me presenté ¡No me vio! Hablé largo rato. Ni siquiera alzó los ojos. Comencé a maliciar. Al fin de la semana mi cuñado Malecio me aconsejó consultar a Victoria de Racre.

El Albigeo y el Ladrón de Caballos dejaron de masticar.

– ¿Y qué dijo doña Victoria?

Era mujer tan temida que ningún comunero osaba nombrarla sin ostentoso respeto.

– ¡Que me había vuelto invisible!⁷

Mas a verdade é que nós existimos, e é o rei que está nu. ○

.....
7. Extraído de M. Scorza, *Garabombo el invisible*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1991.

Consenso de Brasília

.....
PATRÍCIA CAMPOS MELLO

Ao tomar posse em Lima, no dia 28 de julho, o presidente peruano Ollanta Humala seguiu à risca o *script* de seu mentor, Luiz Inácio Lula da Silva.

Humala prometeu que vai governar “um Peru para todos”, ecoando o “Brasil, um País de todos” de Lula. Anunciou a expansão do programa de transferência de renda Juntos, nos moldes do Bolsa Família. Decretou aumento de 12,5% do salário-mínimo e enfatizou que sua prioridade será crescimento com inclusão social. Revelou também que iria criar um conselho social, nos moldes do conselho de desenvolvimento social do governo brasileiro. O discurso do peruano foi coescrito pelo petista Luís Favre, que fez toda a campanha de Humala.

Hugo Chávez, antigo inspirador do esquerdista Humala, não mereceu nenhuma menção. Nem indireta.

Com a vitória de Humala na eleição presidencial do Peru – e seu início de governo com

muitos afagos para os moderados e um gabinete centrista – avança na América Latina o que vem sendo chamado de “Consenso de Brasília”.

Regimes de esquerda moderada, que combinam inclusão social com nacionalismo na exploração de recursos naturais e estabilidade macroeconômica, estão se consolidando na América Latina.

Os maiores símbolos deste novo consenso são Brasil, Uruguai e El Salvador. O prêmio Nobel Mario Vargas Llosa, conhecido defensor do livre-mercado, apoiou Humala nesta eleição e falou do novo consenso em coluna no jornal espanhol *El País*.

“Para que aqueles programas (sociais) sejam bem-sucedidos é indispensável que o Peru continue crescendo como nos últimos anos, senão não há riqueza para distribuir. Os socialistas chilenos, brasileiros, uruguaios e salvadorenos entenderam isso e, apesar de continuarem se chamando de socialistas, têm feito um governo social-democrata (não digo liberal para não assustar ninguém, mas não seria mentira).”

Na América do Sul, só restaram dois países grandes com governo de centro-direita: Chile e Colômbia. E mesmo esses estão se movendo para uma agenda de centro-esquerda.

O governo de Sebastián Piñera no Chile é considerado uma continuação da Concertación (coalizão eleitoral de partidos chilenos de centro-esquerda).

Piñera adotou medidas mais identificadas com a esquerda do que com a direita – renego-

.....
PATRÍCIA CAMPOS MELLO é repórter especial da *Folha de S. Paulo* e colunista da *Folha.com*, onde escreve sobre política e economia internacional. Foi correspondente de *O Estado de S. Paulo* em Washington durante quatro anos, onde cobriu a eleição do presidente Barack Obama, a crise financeira e a guerra do Afeganistão, acompanhando as tropas americanas. Tem mestrado em Economia e Jornalismo pela New York University. É autora dos livros *O Mundo Tem Medo da China* (Mostarda, 2005) e *Índia – da Miséria à Potência* (Planeta, 2008).

ciou os impostos da mineração e propôs licença-maternidade de seis meses.

Recentemente, no entanto, Piñera reformou seu ministério, nomeando integrantes mais identificados com a direita, e adotando uma plataforma mais conservadora de “segurança pública”, diante dos últimos dois meses de manifestações populares.

A popularidade de Piñera caiu para 26%, menor índice pós-democratização, muito por causa da insatisfação popular com o modelo econômico chileno. A percepção é que o modelo chileno, queridinho dos economistas alinhados com o Consenso de Washington, trouxe de fato muito crescimento econômico, mas os maiores beneficiários foram os mais ricos e não houve diminuição significativa da desigualdade.

As manifestações populares recentes são sintoma disso: multidões de estudantes tomaram as ruas protestando por melhor educação. Embora o Chile esteja bem colocado no Pisa (Programa Internacional de Avaliação de Alunos), existe enorme disparidade entre as colégios particulares, frequentados pelos jovens de classe alta, e as escolas públicas, sucateadas, que são a única opção da classe média-baixa e baixa.

As greves na Codelco, a enorme estatal de exploração de cobre – minério que responde por cerca de 30% da exportação do país – foram também sintomáticas. Trabalhadores se mobilizaram contra ameaças de privatização da gigante de cobre do Chile.

Piñera fez uma enorme reforma ministerial. Criou um fundo para educação de us\$ 4 bilhões. Veio a público dizer que a Codelco não será privatizada. “A Codelco vai permanecer nas mãos do Estado, pertencendo ao povo chileno, mas queremos que ela seja moderna e eficiente”, disse. Não exatamente um discurso de direita empresarial e tecnocrática.

Na Colômbia, o presidente Juan Manuel Santos tem sido criticado publicamente por seu antecessor Álvaro Uribe, por medidas que preveem a indenização de vítimas do conflito armado e um plano de devolução das terras de

camponeses que foram expropriadas por paramilitares de direita.

Pela Lei de Vítimas e Restituição de Terras, aprovada em junho, o governo reconhece que a Colômbia vive o mais longo conflito armado da América do Sul e prevê ressarcimento e devolução de terras para suas vítimas. Os uribistas se opõem radicalmente à legislação.

Enquanto Uribe se aproximava ostensivamente dos Estados Unidos e cultivava rusgas com o vizinho Hugo Chávez, Santos tem privilegiado as relações na América do Sul.

Como descreveu Juanita León, do *site* de reportagens e opinião “La Silla Vacía”: “A habilidade de Santos é conseguir manter postulados econômicos e de segurança de direita e agregar a eles bandeiras de esquerda como o reformismo e a integração latino-americana”.

Essa aproximação regional já rende frutos. O ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que esteve em Bogotá em agosto para participar de um foro empresarial promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), fez elogios enfáticos à “visão política” de Juan Manuel Santos, por ele promover boas relações com Venezuela e Equador. O ex-presidente brasileiro afirmou que, com Santos no poder, o clima na região será “muito mais distensionado” do que na gestão de Uribe.

Peru

Durante o governo Alan García, o Peru seguiu à risca os preceitos do Consenso de Washington de atração de investimentos e abertura comercial – fechou acordos comerciais com diversos países, entre eles Estados Unidos, China e União Europeia. O país se tornou uma grande história de sucesso na região, com crescimento médio de 7,2% nos últimos cinco anos, entre os maiores do mundo.

Mas o país pecou por negligenciar os programas sociais e esse foi um fator determinante para a eleição de Humala. Houve redução na pobreza, mas a disparidade entre a costa e

Lima, mais ricos, e o altiplano e a Amazônia, pobres, continuou muito grande. Isso gerou insatisfação popular e percepção de que os frutos dos grandes investimentos estrangeiros diretos na exploração de recursos naturais não estavam sendo distribuídos de forma equitativa.

Nas palavras do presidente do InterAmerican Dialogue, Michael Shifter, que cunhou o termo “Consenso de Brasília”, o Peru foi um golpe contra a direita, que acreditava que bastava ter boas políticas e crescimento econômico para resolver o problema da pobreza.

“Essa eleição aponta para a consolidação de um esquerdismo moderado na região, podemos falar no avanço de um Consenso de Brasília, baseado em preocupação com a agenda social, políticas macroeconômicas responsáveis, dentro de um arcabouço democrático”, disse Shifter em entrevista à *Folha*.

Cartilha do Consenso de Brasília

O receituário do Consenso de Brasília mistura políticas que poderiam facilmente estar na agenda neoliberal com medidas de arripiar os cabelos dos ortodoxos.

Países como Brasil, Uruguai e El Salvador, os maiores símbolos do consenso, Argentina e Paraguai, países híbridos, e Chile e Colômbia, países de centro-direita que estão se movendo para o modelo brasileiro, todos compartilham algumas orientações.

Eles apostam nos cânones da estabilidade macroeconômica – independência do Banco Central, estabilidade fiscal, câmbio flutuante. Compartilham da preocupação com a inclusão social e adotam, em maior ou menor extensão, programas de transferência condicional de renda e de valorização do salário-mínimo.

É uma esquerda diferente da encontrada na Venezuela, na Bolívia e no Equador, onde o esquerdismo é calcado em um projeto mais radical de distribuição de renda, com preceitos socialistas. Também os bolivarianos recorrem a reformas da constituição para perpetuar líderes

no poder, “em uma democracia corrompida”, como diz Amado Cervo, professor emérito da Universidade de Brasília.

Mas eles também abraçam alguns aspectos bem menos palatáveis ao pessoal do Consenso de Washington.

Alguns países apostam na política de reindustrialização, com ecos da substituição de importações defendida por Raúl Prebisch, que é anátema para os neoliberais. Humala manifestou que irá apostar em iniciativas nessa área e a Argentina também vai nesta direção. Até a iniciativa de exigir conteúdo local dos fornecedores para plataformas da Petrobras no Brasil pode ser vista como parte de um programa de substituição de importação.

A ampliação do papel do Estado na economia é um mandamento central do Consenso de Brasília.

Ao assumir, Humala reafirmou sua promessa de manter estabilidade macroeconômica e respeitar contratos. Mas ele voltou a dizer, como fazia durante a campanha, que pretende aumentar o papel do Estado na economia, ampliando programas sociais e a participação direta do governo em setores-chave da economia.

Em sua posse, ele fez seu juramento sobre a Constituição peruana de 1979, e não sobre a Constituição de 1993, que foi promulgada durante o governo autoritário de Alberto Fujimori.

Para além do aspecto autoritário da Constituição de 93, Humala discorda dela porque o documento estabelece que o Estado terá um papel secundário na economia e limita o poder de participação do governo em empresas e licitações.

Acredita-se que, durante seu mandato, caso tenha apoio no Congresso para tal, ele tente reformar esses aspectos da Constituição. Mas é bom deixar claro que tudo isso ainda passa bem longe da onda de expropriações chavistas e seu socialismo do século XXI.

Outra constante no chamado Consenso de Brasília é o nacionalismo em relação à exploração de recursos naturais.

Uma das prioridades anunciadas por Humala ao assumir (e antes, na campanha) é aumentar os impostos pagos pelas mineradoras, seja sobre lucros extraordinários ou *royalties*. Ele promete, no entanto, seguir o modelo chileno para isso, negociando com as mineradoras, sem romper contratos.

O Chile negociou com as mineradoras um aumento nos impostos, com a justificativa de que precisava de mais receita para reconstruir o país após o terremoto. E, no Brasil, o marco regulatório da mineração, que está parado no Congresso, prevê aumento dos *royalties* na exploração.

Decadência da esquerda bolivariana

Ascensão do Consenso de Brasília – ou Lulismo, como prefere a revista *The Economist* – se dá no mesmo momento em que o chavismo e a esquerda bolivariana estão em franca decadência.

Antes de ser revelada sua doença, o presidente Hugo Chávez estava com a popularidade abaixo de 50%, índice historicamente baixo. A Venezuela luta contra uma série de problemas econômicos. Enquanto o resto da América do Sul tem atingido altas taxas de crescimento, a Venezuela está saindo de dois anos de recessão. A produção de petróleo está caindo, os apagões são frequentes. E Caracas tem o maior índice de assassinatos da região.

Para completar, a doença de Chávez produz um vácuo de poder em um regime fortemente calcado no personalismo de seu líder. Não há sucessores óbvios. O irmão de Chávez, Adán, governador da província de Barinas, vem sendo apontado como possível sucessor – repetindo a dobradinha entre irmãos que se arquitetou em Cuba com Fidel e Raúl Castro. Mas Adán Chávez nem de longe tem o carisma de Hugo e não se sabe como seria essa transição, caso ela tenha de ocorrer.

“Ficou provado que a esquerda de Lula é melhor do que a esquerda de Chávez”, resumiu

o chileno Patricio Navía, professor do Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Nova York e da Universidade Diego Portales em Santiago.

“A Venezuela de hoje tem tantos problemas quanto tinha em 1999, quando Chávez assumiu. Os venezuelanos não querem voltar ao passado, mas tampouco estão contentes com Chávez, que debilitou a democracia e enfraqueceu a esquerda.”

Lulificação de Humala

Humala só conseguiu se eleger depois de uma agressiva campanha de *marketing* – coordenada por Luis Favre e outro petista, Valdemir Garreta, ex-secretário municipal de Marta Suplicy – para se “lulificar”.

Em 2006, quando Humala enfrentou Alan García na eleição presidencial, ele perdeu porque era muito identificado com Chávez e seu radicalismo. O centro e a direita se uniram para derrotá-lo.

Desta vez, chegou a dizer que o modelo de Chávez “não se aplicava” ao Peru. Prometeu que iria respeitar contratos, manter a estabilidade macroeconômica e independência do banco central. Divulgou até uma carta ao povo peruano, nos moldes da “Carta ao povo brasileiro” que Lula lançou em 2002 para acalmar os mercados.

E a oposição rachou – os três candidatos de centro-direita – o ex-presidente Alejandro Toledo, o ex-ministro das Finanças, Pedro Pablo Kuczynski e o ex-prefeito de Lima, Luis Castañeda – dividiram os votos. Resultado, Keiko Fujimori, mais à direita e identificada com os abusos de poder de seu pai, Alberto Fujimori, passou para o segundo turno.

Toledo, no segundo turno, apoiou Humala, e o candidato ganhou por margem estreita. Já eleito, o presidente incluiu vários toledistas em seu governo.

Ainda há espaço para incertezas, claro. Uma perda de popularidade pode levar Humala a

uma guinada populista – por exemplo, forçar a mão na taxaço das mineradoras com o intuito de agradar as populaçoes indígenas locais e aumentar a arrecadaço para cumprir suas promessas sociais. E algumas das propostas anunciadas por Humala despertam preocupação.

Também é preciso ver se ele cumprirá suas promessas de que não vai mudar a Constituição para permitir reeleição, como fizeram alguns governos bolivarianos, e nem optar por uma dupla com sua mulher, Nadine, que se candidataria na próxima eleição, reeditando o modelo argentino Cristina-Néstor Kirchner.

Mauricio Funes, que se elegeu para a presidência de El Salvador em março de 2009 pela Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional, é outro que espantou o fantasma do radicalismo. Seu partido foi fundado pelas guerrilhas marxistas, mas Funes tem feito um governo moderado, de conciliaço. Sua mulher, Vanda, é brasileira e foi representante do PT na América Central.

Funes fez campanha colando sua imagem em Lula, de quem ficou próximo. Antes da eleição, ele se reuniu quatro vezes com o ex-presidente brasileiro.

Em maio de 2008, Lula recebeu Funes no Palácio do Planalto. “O presidente Lula me disse que seus técnicos poderão aconselhar-nos em El Salvador para a execução bem-sucedida da experiência brasileira de combate à pobreza”, disse Funes após se reunir com Lula. “Identifico-me com o presidente Lula porque ele implementou programas efetivos para criar empregos e combater a pobreza.”

Está certo que o Consenso de Brasília ainda se restringe a uma série de preceitos comuns e um desejo de emular o crescimento econômico com inclusão que o Brasil atingiu. Ainda não existe propriamente uma receita única, e alguns pendem mais para o bolivarianismo, como a Argentina, enquanto outros ainda estão mais para o modelo de Washington, como a Colômbia e o Chile.

Mas o fato é que se desenha uma divisão clara na região. E o bolivarianismo está em decadência.

Argentina kirchnerista-peronista

A Argentina merece uma menço específica porque vem desenvolvendo um modelo híbrido, nem Consenso de Brasília, nem Consenso de Washington, nem bolivarianismo. Cristina Kirchner segue um modelo kirchnerista-peronista, orbitando entre as duas esferas, o Lulismo e o Chavismo.

Cristina tem sistematicamente lançado mão de um populismo econômico, que mais recentemente pode ser visto na iniciativa de conceder um aumento de 16,82% para os aposentados no dia 3 de agosto – a poucos meses da eleição, que se realiza em outubro. Trata-se do segundo reajuste para aposentados neste ano, resultando em um aumento total de 37% para 6,7 milhões de aposentados só em 2011.

Essas iniciativas de populismo econômico para ganhar apoio político vêm minando a estabilidade econômica. Atualmente, segundo levantamento da consultoria Stratfor, o governo argentino gasta us\$ 17 bilhões por ano (19% do orçamento do governo central) em subsídios para produtos “políticamente sensíveis”, como gás natural, transmissões de futebol e pão. Os programas de subsídio aliam-se a uma série de iniciativas que distorcem o mercado, como limites de preços e restriço a exportação, para limitar o custo de produtos básicos para o eleitorado argentino.

O governo vem usando expansão monetária para custear esses programas.

A inflação oficial na Argentina, de pouco mais de 10%, tem baixíssima credibilidade, e a maioria dos economistas acredita que a inflação real esteja entre 25% e 30%.

Região tem duas velocidades

Recente estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) mostra que a América Latina tem hoje duas velocidades. O relatório “Uma região, duas velocidades? Desafios da Nova Ordem Econômica Global para a Amé-

rica Latina e o Caribe” identifica dois grupos: um *cluster* brasileiro, cujos países compartilham com o Brasil uma série de características estruturais, como o fato de serem exportadores líquidos de *commodities*, terem uma alta exposição ao comércio de bens e serviços com países emergentes e baixa dependência de envios de remessas de países industriais. Segundo o relatório, “os países do *cluster* Brasil estão mais bem posicionados em um mundo em que as economias emergentes são os motores do crescimento – e cada vez mais mantêm comércio entre eles – os preços das *commodities* estão altos e os fluxos de capital se dirigem a esse *cluster* para se aproveitarem de melhores oportunidades e melhores perspectivas”.

O outro grupo regional é chamado pelo relatório de *cluster* do México, cujos membros mantêm laços comerciais bem mais estreitos, tanto em intercâmbio de bens como de serviços, com os países industriais. Esses países são também importadores líquidos de *commodities* e têm grande dependência de envio de remessas de países mais avançados. Portanto, conclui o estudo, estão menos bem posicionados para lidar com a nova ordem econômica global. O baixo crescimento do México, cuja economia está intimamente ligada à atividade dos Estados Unidos, seria uma confirmação dessa teoria.

As projeções de crescimento citadas pelo BID seriam outra validação da teoria – bem mais altas para o *cluster* Brasil (4,4%) do que para o *cluster* mexicano (2,7%), aí incluídos países caribenhos e centro-americanos.

O *cluster* brasileiro inclui todos os países sul-americanos (Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, e Venezuela) e Trinidad e Tobago. “Países do tipo brasileiro, exportadores líquidos de *commodities*, são os claros vencedores – com baixa exposição a nações industriais, têm muito a ganhar por causa da maior demanda por investimentos, consequência do ambiente global de baixas taxas de juros”, diz o relatório.

Já as nações do *cluster* mexicano, importadores de *commodities* com alta exposição a nações industriais, vão enfrentar grandes dificuldades, diz o texto.

Consenso de Brasília em um mundo em crise

O problema é que esse ambiente de altos preços de *commodities*, que vigorou nos últimos anos, pode estar prestes a mudar.

O grande desafio é saber como se sustentará o Consenso de Brasília em um ambiente internacional menos benigno.

Com ajuda do salto em exportação e investimentos nos setores intensivos em *commodities*, o ex-presidente Lula conseguiu um feito: desde 2003, quando ele assumiu, cerca de 49 milhões de brasileiros ascenderam à classe média, segundo dados da Fundação Getúlio Vargas. A renda média das famílias cresceu anualmente 1,8 ponto porcentual acima da alta do PIB desde 2003 – o contrário da China, onde o PIB vem crescendo dois pontos porcentuais acima da renda das famílias.

A recente crise financeira internacional, aliada ao alto endividamento de governos europeus e perspectiva de crescimento píffio nos Estados Unidos, apontam para um enfraquecimento nos preços das *commodities*. No Brasil, a balança comercial deve ser o primeiro canal de contaminação da crise global.

Segundo analistas, caso a desaceleração nos Estados Unidos e na Europa se aprofunde, já deve haver queda ou redução no crescimento das exportações brasileiras no último trimestre deste ano. Essa queda não deve comprometer o superávit comercial de 2011, mas ameaça reverter o resultado da balança comercial em 2012.

Tudo depende muito de como a China vai reagir à desaceleração global. A economia chinesa continua altamente dependente de exportações para os Estados Unidos. Mas está tentando mudar seu modelo de crescimento, para ficar mais centrada no consumo domé-

tico, e menos calcada em investimentos e exportação.

Se a China for bastante atingida pela crise global, fatalmente sua demanda por *commodities* vai cair, derrubando preços.

E o Brasil depende dos altos preços de matérias-primas para manter seu modelo de distri-

buição de renda, uma vez que não houve ajuste fiscal significativo.

Sem o bônus dessa renda extra das *commodities*, o Brasil e outros países da região exportadores de matérias-primas precisarão rever seu modelo de receita para manter o ativismo do Estado na busca por inclusão social. ○

Potências Emergentes e o Futuro da Promoção da Democracia

OLIVER STUENKEL

A decadência do domínio do Ocidente, simbolizada pela atual crise financeira e pela ascensão de atores emergentes, tais como a China, a Índia e o Brasil, mudará, fundamentalmente, a maneira como as decisões são tomadas no contexto internacional. O poder e as responsabilidades que a acompanham serão divididas de maneira mais uniforme entre um número maior de *stakeholders*, com o potencial de se criar uma ordem mundial mais equitativa. O poder recém-adquirido não permite apenas que os atores emergentes participem de negociações internacionais; permitirá também cada vez mais que países como a China, a Índia e o Brasil moldem o debate e decidam quais questões devem ser abordadas em primeiro lugar. Em outras palavras, as potências emergentes se tornarão cada vez mais formuladoras da agenda global. Isso terá um impacto importante no discurso internacional sobre os valores políticos e os sistemas de governança.

Formuladores emergentes da agenda internacional

O papel de coordenar perspectivas e discursos contrastantes foi reservado tradicionalmente para as potências ocidentais. Seja

no contexto da ONU, do Banco Mundial ou do G8, de modo geral, o Ocidente sempre foi capaz de moldar o debate global e decidir a quais desafios o mundo deve dar atenção. A decisão do então primeiro-ministro britânico Tony Blair de concentrar a atenção na redução da pobreza durante a Cúpula do G8 em Gleneagles, em 2005, e a reação que isso causou em escala global, é um exemplo de como um país relativamente pequeno era capaz de orientar a discussão em uma direção específica. Em 2008, o presidente americano Barack Obama obteve êxito ao mudar o formato e o foco do debate em torno da proliferação nuclear, quando defendeu um mundo livre de armas nucleares durante um discurso em Praga. As potências ocidentais continuarão a tomar parte na moldagem do discurso político global, mas terão de dividir o palco com várias potências emergentes, cada vez mais assertivas: China, Índia, Brasil, Turquia e África do Sul, entre outras. Este é um desenvolvimento tanto natural quanto necessário.

A consciência crescente de que as instituições internacionais deveriam refletir a atual distribuição do poder de maneira mais precisa, mantendo, desse modo, sua legitimidade, é o resultado direto de um esforço conjunto da parte das potências emergentes para justificar uma representação melhor. O Conselho de Segurança da ONU perderá cada vez mais legitimidade se o número de membros com direito a veto não passar a incluir países como a Índia, o Brasil e alguma nação com liderança no con-

OLIVER STUENKEL é professor adjunto do Centro de Relações Internacionais, Fundação Getúlio Vargas (FGV).

tinente africano. Enfrentar as mudanças climáticas com êxito seria absolutamente impossível sem a participação da China e da Índia. O mesmo vale para a solução do impasse comercial global, da proliferação nuclear, da pobreza e do terrorismo. Mas a tensão causada pelo esforço do Brasil e da Turquia de negociarem uma solução para a questão nuclear iraniana demonstra que também será mais difícil coordenar o processo decisório depois que um número maior de *stakeholders* tiver tomado parte na disputa.

Desse modo, além do número de participantes na discussão global e dos processos decisórios mais complexos, os próprios tópicos de discussão estão mudando, e as questões na agenda serão cada vez mais influenciadas por formuladores de políticas brasileiros, indianos e chineses. O país-sede de uma futura cúpula do G20, seja o Brasil ou a Índia, será tão capaz de conduzir a agenda quanto Tony Blair na Cúpula do G8 de 2005. Considerando que as potências emergentes justificam seu desejo por melhor inclusão mediante a necessidade de democratizar a ordem mundial, quão importante é, para essas potências, a promoção da democracia em outros países?

Promoção da democracia: um conceito ocidental?

A promoção da democracia, por vezes chamada de assistência para a democracia ou ajuda à democracia (que são termos com uma conotação menos intrusiva), refere-se, geralmente, às estratégias de atores governamentais e não governamentais para promover a propagação da democracia em países ao redor do mundo. A promoção da democracia pode tomar muitas formas diferentes, desde o financiamento de grupos de oposição, o monitoramento de eleições, o apoio à mídia e aos jornalistas independentes, a capacitação de instituições de Estado, o treinamento de juízes, de líderes de grupos cívicos e de legisladores, e a imposição de sanções a regimes não democráticos, até a

oferta de auxílio para o desenvolvimento caso o receptor tome medidas em prol da democratização. Os regimes democráticos também podem engajar-se na promoção da democracia indireta, buscando laços mais estreitos com outros países democráticos, o que pode criar incentivos para que regimes não democráticos se reformem. Além disso, os países podem participar na retórica pró-democrática.

A promoção da democracia pode ser feita por agências governamentais (tais como a Usaid, Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional), por instituições internacionais ou por organizações não governamentais, como a Freedom House ou o National Endowment for Democracy (NED). Pode-se distinguir entre a abordagem política (focada em procedimentos específicos, tais como as eleições) e a abordagem desenvolvimentista (baseada em uma perspectiva social mais ampla e que frequentemente envolve métodos indiretos de promover a democracia)¹. A promoção da democracia ao estilo americano geralmente tende a ser mais explícita, mais política e potencialmente antagonista, enquanto os europeus utilizam uma abordagem mais holística, muitas vezes buscando evitar o termo “promoção da democracia” de maneira a não alienar o governo-sede². Embora, durante a maior parte da guerra fria, a política dos Estados Unidos estivesse preocupada sobretudo em vencer o comunismo e em manter a superioridade militar e o crescimento econômico, a promoção da democracia se tornou cada vez mais popu-

1. Thomas Carothers, “Democracy Assistance: Political vs Developmental?,” *Journal of Democracy*, vol. 20, num. 1, January 2009, pp. 5-19.

2. Como enfatiza Carothers: “é notável que as organizações europeias mais antigas e talvez mais amplamente reconhecidas com engajamento significativo em assistência à democracia – os *Stiftungen* da Alemanha ou as fundações políticas – se considerem organizações em prol do desenvolvimento, e não organizações para a promoção da democracia”. Thomas Carothers, “Democracy...”, art. cit.

lar naquele país na década de 1980 e tem sido um princípio importante das políticas externas tanto de países europeus quanto dos próprios Estados Unidos desde então³, recebendo atenção de alto nível depois dos ataques terroristas em 11 de setembro de 2001⁴.

Os teóricos políticos normalmente explicam o desejo de Estados de promover a democracia por meio de variantes da teoria da paz democrática, cujas origens estão na visão de Immanuel Kant de uma “federação de repúblicas”. Segundo o filósofo, a divisão do poder impediria os líderes de declararem guerras sem argumentos fortemente raciocinados, moldados com base nos interesses coletivos. De acordo com a proposição da paz democrática, as democracias estabelecidas não apenas têm uma justificativa normativa, mas também um genuíno interesse estratégico em estender a democracia ao redor do globo⁵.

Um mundo de democracias seria provavelmente mais pacífico e melhor para o comércio e o investimento (já que o estado de direito é geralmente mais fraco em regimes autoritários), oferecendo uma base para a paz internacional e a cooperação de benefício mútuo⁶. Ao mitigar

.....
3. William I. Robinson, “Pushing Polyarchy: The US-Cuba Case and the Third World”, *Third World Quarterly*, vol. 16, num. 4 (December 1995), pp. 643-659.

4. Thomas Carothers, *Critical Mission. Essays on Democracy Promotion*, Carnegie Endowment for International Peace, 2004.

5. Ver, por exemplo: Jonas Wolff, “Theorie des Demokratischen Friedens – Politik der internationalen Demokratieförderung”, em Jost Dülffer & Gottfried Niedhart (Hg.), *Frieden durch Demokratie? Genese, Wirkung und Kritik eines Deutungsmusters*, Essen, Klartext (Frieden und Krieg. Beiträge zur Historischen Friedensforschung, Band 15), 2011, pp. 227-242.

6. P. J. Schraeder, “The state of the art in international democracy promotion: Results of a joint European-North American research network”, *Democratization*, 20 (2): 21-44, 2003. Ver também J. G. Ikenberry, “Why export democracy? The ‘hidden grand strategy’ of American foreign policy”, *The Wilson Quarterly*, 23(2): 56-65, 1999.

o dilema da segurança, as democracias possibilitam a maximização do bem-estar econômico por meio de interdependência de longo alcance⁷. Além disso, os defensores da promoção da democracia argumentam que é “a coisa certa a fazer”, espalhando valores universalmente concebidos e ajudando todos os seres humanos a ser representados nos assuntos globais⁸.

Embora a promoção da democracia não seja do interesse de governos autocráticos, como os da Rússia e da China, por razões óbvias, existe a expectativa de que países democráticos emergentes, como o Brasil, a África do Sul e a Índia, sejam fortes defensores do conceito e dos argumentos citados acima. Os líderes dos três países estiveram, frequentemente, envolvidos pessoalmente na luta pelos direitos democráticos. O primeiro-ministro Jawaharlal Nehru, o primeiro da Índia, foi uma das figuras centrais na luta pela independência contra os britânicos, e um dos maiores defensores da descolonização na Ásia e na África. Em 2005, o primeiro-ministro indiano Manmohan Singh argumentou que “a democracia liberal é a ordem natural da organização política no mundo de hoje”, dizendo que “todos os sistemas alternativos [...] são uma aberração”⁹. Dan Twining enfatiza que “oficiais indianos reconhecem que o amplo apelo dos valores democráticos de seu país representa um ativo estratégico para a diplomacia indiana”¹⁰, e tanto o Brasil quanto a Índia repetidamente enfatizam suas credenciais

.....
7. M. W. Doyle, “Kant, liberal legacies and foreign affairs”, *Philosophy and Public Affairs*, 12(3): 205-235, 1983.

8. G. Sørensen, “Liberalism of restraint and liberalism of imposition: Liberal values and world order in the new millennium”, *International Relations*, 20(3): 251-272, 2006.

9. Raja Mohan, “Balancing Interests and Values: India’s Struggle with Democracy Promotion”, *The Washington Quarterly*, 30(3): 99-115, Summer 2007.

10. D. Twining, “India’s relations with Iran and Myanmar: ‘Rogue State’ or Responsible Stakeholder?”, *India Review*, 2008.

democráticas na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Na África do Sul, Nelson Mandela tornou-se um símbolo na luta pela liberdade e pelos direitos humanos, e prometeu, em 1993, que sua nação “atenderia ao grito pela democracia ao redor do mundo, e que a África do Sul estaria, portanto, à frente dos esforços globais para promover e fomentar sistemas de governo democráticos”¹¹. Os presidentes brasileiros Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (a partir de 2010) sofreram todos com alguma forma de repressão durante a ditadura militar no Brasil¹², e tanto Cardoso quanto Lula desempenharam papéis importantes no fortalecimento das instituições democráticas naquele país. Rousseff, a primeira mulher a assumir a presidência no Brasil, foi até submetida a tortura. Todos os líderes desses países frequentemente identificam seus regimes democráticos como um de seus maiores atributos.

E, de fato, Brasil e Índia ambos têm defendido a democracia no exterior em diversas instâncias. Em 1996, Fernando Henrique Cardoso, então presidente do Brasil, interveio no vizinho Paraguai para evitar um golpe militar, trabalhando por intermédio do Mercosul para ampliar sua influência. Em 2002, o Brasil engajou-se ativamente na Venezuela quando um grupo tentou remover Hugo Chávez ilegalmente. E, em 2009, o debate internacional sobre como lidar com o golpe em Honduras foi especificamente o resultado de um confronto entre o Brasil e os Estados Unidos quanto à melhor maneira de defender a democracia. Ao longo das últimas duas décadas, a diplo-

macia do Brasil inseriu sistematicamente referências e cláusulas democráticas nas cartas, nos protocolos e nas declarações de instituições subregionais das quais o país é membro. A importância da democracia na constituição e nas atividades do Grupo do Rio, do Mercosul e da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) pode, de muitas maneiras, ser ligada ao ativismo do Brasil¹³. Ao mesmo tempo, o Brasil buscou assegurar-se de que a proteção da ordem democrática fosse calibrada com o intervencionismo, combinando o princípio da não intervenção com o da não indiferença¹⁴. Os esforços da Índia de defender a democracia são ainda mais antigos. Em 1971, a Índia interveio no Paquistão Oriental para pôr fim aos abusos de direitos humanos cometidos lá pelo exército paquistanês, assumindo o papel de parteira na criação de uma nação democrática – uma estratégia corajosa pela qual a Índia foi, naquele momento, duramente criticada tanto pelos Estados Unidos quanto pelas Nações Unidas. Na década de 1980, a Índia interveio no Sri Lanka para proteger a minoria tâmil no país. Em 1988, o primeiro-ministro indiano Rajiv Gandhi enviou tropas indianas para as Maldivas para evitar um golpe de Estado, ajudando o presidente democraticamente eleito do país a reafirmar seu poder.

Contudo, as potências emergentes são também altamente ambivalentes quanto à promoção da democracia, e costuma-se desaprovar a propagação explícita de valores cultivados em casa, assim como a crítica de líderes estrangeiros que não adotam tais valores. A vasta maioria de estudos sobre a promoção da democracia inclui

13. Sean Burges & Jean Daudelin, art. cit.

14. Celso Amorim, “Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Luiz Nunes Amorim, na abertura da xxxv Assembleia Geral da OEA, em Fort Lauderdale (EUA), em 5 de junho de 2005”, em Amanda Sanches Carvalho & Renata de Melo Rosa, “O Brasil e a não indiferença à crise haitiana: solidariedade ou retórica do discurso?”, *Univ. Rel. Int.*, Brasília, vol. 9, nº. 1, pp. 487-509, janeiro/junho de 2011.

11. Nelson Mandela, “South Africa’s Future Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, November-December 1993.

12. Sean Burges & Jean Daudelin, “Brazil: How Realists defend democracy”, em Thomas Legler; Sharon F. Lean & Dexter S. Boniface (eds.), *Promoting Democracy in the Americas*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2007.

apenas as estratégias americanas e europeias, já que virtualmente inexistem programas formais de declarada promoção da democracia fora do Ocidente¹⁵. Em 1990, o Brasil bloqueou apelos para uma intervenção militar no Suriname após um golpe militar naquele país, e quando Alberto Fujimori falsificou os resultados das eleições de 2000, o presidente Cardoso recusou-se a criticar o presidente peruano, sendo o Brasil o principal obstáculo para os esforços americanos e canadenses de condenar o Peru na Assembleia Geral da OEA. Ao resumir a política externa brasileira das últimas duas décadas, Sean Burges argumenta que “o Brasil não teve um comportamento consistente no apoio à execução de normas democráticas”¹⁶, e que a ação decisiva para preservar a democracia foi “tépida”¹⁷. Por mais de uma década, a Índia tem seguido a chamada política do “engajamento construtivo” com a junta militar de Mianmar, na qual não faz crítica aos abusos de direitos humanos por parte do regime, nem mesmo quando acolhe grandes números de refugiados e exilados políticos birmaneses em seu próprio solo. Nova Déli tampouco assumiu uma posição mais firme, em prol de nenhum lado, quando eleições fraudulentas foram realizadas na Birmânia no ano passado, para o desapontamento de ativistas pró-democráticos. Raja Mohan argumenta que “a democracia como prioridade política tem estado em grande parte ausente na política externa da Índia”¹⁸. Nos casos do Brasil e

.....

15. Ver, por exemplo, A. Magen; T. Risse & M. A. McFaul (eds.), *Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, e M. G. Cox; J. Ikenberry & T. Inoguchi (eds.), *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies and Impacts*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

16. Sean Burges & Jean Daudelin, art. cit.

17. Sean Burges, “Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War”, *International Relations*, March 2008, vol. 22, num. 1, pp. 65-84.

18. Raja Mohan, art. cit.

da Índia, essa ambiguidade indica um debate mais geral sobre o papel que ambas as potências emergentes deverão desempenhar na região. O que a liderança regional envolve ou requer? Em outras palavras, qual é seu “projeto regional”? A questão da promoção da democracia é apenas um dos desafios, porém um desafio importante, a derivar dessa questão mais abrangente.

Enquanto governos e organizações ocidentais democráticos continuam a gastar bilhões de dólares a cada ano em projetos relacionados com a democracia¹⁹, há, no entanto, uma mudança notável de poder em direção a países que hesitam mais quando se trata de promoção sistemática da democracia, uma tendência que aponta para perguntas importantes quanto ao futuro dessa atividade.

Críticas ao estilo dos EUA

Potências emergentes como o Brasil e a Índia oferecem um conjunto complexo de críticas da promoção da democracia ao estilo dos Estados Unidos. Primeiramente, embora essas potências possam concordar quanto às boas intenções por trás da promoção, afirmam que isso viola invariavelmente a soberania e a autodeterminação de outro país, conceitos centrais para todas as potências emergentes²⁰. Em segundo lugar, argumentam que a exclusão de regimes não democráticos, como por meio do lançamento da ideia da “Liga de Democracias”, cria uma dinâmica de “os que estão por dentro *versus* os que estão por fora” que semeia a desconfiança e possivelmente até o conflito, reduzindo o espaço para o diálogo²¹. Como Kissinger enfatiza, as preocupações com o caráter interno

.....

19. Thomas Carothers, *Critical Mission...*, *op. cit.*

20. M. W. Doyle, “A few words on Mill, Walzer and non-intervention”, *Ethics & International Affairs*, 23(4): 349-369, 2009.

21. C. H. Kahl, “Constructing a separate peace: Constructivism, collective liberal identity and democratic peace”, *Security Studies*, 8(2/3): 94-144, 1999.

de regimes provocam resistência e colocam a ordem mundial em perigo²². Em terceiro lugar, os oponentes de tal prática ressaltam que a democracia é um “conceito contestado”²³, difícil de medir, o que torna difícil, por vezes, decidir se certos países (como a Venezuela ou a Rússia, por exemplo) são democráticos ou não²⁴. A intervenção estrangeira de qualquer espécie, mesmo que seja por meio de conselhos bem-intencionados, tende a ser considerada, assim, como uma intrusão inapropriada nos assuntos internos de outro. Além disso, formuladores de políticas de potências emergentes também enfatizam a futilidade da promoção da democracia e argumentam que a democracia nunca pode ser imposta por agentes externos, devendo, ao invés disso, crescer de dentro para fora²⁵. Como resalta Francis Fukuyama, “do ponto de vista conceitual, a construção do estado nacional, a criação do estado de direito liberal e a democracia são fases diferentes de desenvolvimento político, que ocorreram em uma sequência separada por décadas, quando não por séculos, na maioria dos países europeus”²⁶. Formuladores de políticas de potências emergentes também questionam o raciocínio utilitário por trás do conceito. Caso o Iraque se tornasse uma democracia estável em algum momento, isso dificilmente justificaria uma guerra sangrenta que tirou a vida de mais de cem mil civis²⁷.

.....

22. Henry A. Kissinger. *A World Restored: Europe after Napoleon*, Gloucester, Mass., Peter Smith, 1973.

23. William I. Robinson, art. cit.

24. No começo da década de 1990, por exemplo, a Índia era cotada pela Freedom House como sendo apenas “parcialmente livre”, colocando portanto em questão suas credenciais democráticas. Em Larry Diamond, “Promoting Democracy”, *Foreign Policy*, num. 87 (Summer 1992), pp. 25-46.

25. Raja Mohan, art. cit. Ver também Sean Burges, “Consensual Hegemony...”, art. cit.

26. Francis Fukuyama & Michael McFaul, “Should democracy be promoted or demoted?”, *The Washington Quarterly*, 31 (1): 23-45.

27. Thomas Carothers, “The Backlash Against Democracy Promotion”, *Foreign Affairs*, 2006.

Alguns críticos também descrevem a promoção da democracia como uma continuação do colonialismo, dizendo que pode ser explicada, em grande parte, por fatores culturais e por um exagerado “zelo missionário”²⁸ por se lançar um “jihad para a democracia”²⁹; apontando que tais fatores estão presentes sobretudo nas democracias ocidentais liberais. Esses críticos certamente têm razão quanto à importância de fatores culturais; por exemplo, a vasta maioria de ONGs engajadas na promoção da democracia vem da Europa e dos Estados Unidos³⁰. Por fim, veem o projeto ocidental de promoção da democracia como algo incoerente, pouco sincero, e que apenas disfarça os interesses econômicos, indicando a relutância do Ocidente em elevar o objetivo da promoção da democracia acima de todos os outros interesses a todo momento e promover, por exemplo, a democracia na Arábia Saudita, tão rica em petróleo. Quem decide qual país deve se democratizar e qual ditadura será permitida? A Guerra do Iraque, representada pelos Estados Unidos em parte como uma missão para democratizar aquele país, deixou uma grave mancha no conceito de promoção da democracia na política internacional, ofuscando atividades menos controversas, tais como garantir o apoio a eleições em jovens democracias, ou providenciar o monitoramento internacional de eleições de maneira a assegurar um resultado justo³¹. As fortes contradições entre a retórica

.....

28. Larry Diamond, “Promoting Democracy”, art. cit.

29. B. Raman, “Community of Democracies”, *South Asia Analysis Group Papers*, num. 119 (April, 20, 2000).

30. M. Finnemore & K. Sikkink, “International norm dynamics and political change”, *International Organization*, 52(4): 887-917, 1998.

31. Thomas Carothers, “Repairing democracy promotion”, *Washington Post*, September, 14, 2007. Contudo, como enfatizam Beaulieu e Hyde, o monitoramento internacional pode, paradoxalmente, aumentar a probabilidade de que os partidos de oposição boicotem as eleições, temendo uma eleição internacionalmente

da “agenda da liberdade” de Bush e o fenômeno da tortura de detentos em Abu Ghraib e em Guantánamo, assim como o do monitoramento sem mandado, causaram consternação até entre aliados dos Estados Unidos abertos à ideia de promoção da democracia³². Além de provocar um debate global sobre a legitimidade e os limites da imposição da democracia, essas questões têm contribuído ainda mais para a aversão de potências emergentes ao estilo americano de promoção da democracia³³.

Desse modo, em vez de surgir um duelo entre países que apoiam a promoção da democracia e aqueles que a rejeitam completamente, está surgindo um debate mais sutil e mais complexo sobre quando e como a promoção da democracia é legítima, e que forma deve tomar. Não o conceito em si, e, sim, sua interpretação e sua aplicação é que estarão cada vez mais abertas à contestação e à competição entre as democracias estabelecidas e as emergentes.

O fim da promoção da democracia tal como a conhecemos?

Ainda não ficou claro como essa contestação se desenvolverá, mas é provável que os Estados Unidos, enfraquecidos, terão cada vez

.....
certificada mas manipulada mesmo assim. Em Emily Beaulieu & Susan D. Hyde, “In the Shadow of Democracy Promotion: Strategic Manipulation, International Observers and Election Boycotts”, *Comparative Political Studies*, October, 27, 2008.

32. Larry Diamond, “How to save democracy”, *Newsweek*, December, 31, 2008.

33. Thomas Carothers, *Critical Mission...*, *op. cit.* Nesse contexto, deve-se enfatizar que a guerra do Iraque não foi, de maneira alguma, uma exceção. Como indica Mark Peceny, “desde 1898, os presidentes americanos têm consistentemente juntado a intervenção militar à promoção da democracia, apesar das contradições aparentes envolvidas em promover a autodeterminação através da coerção [...]”, em Mark Peceny, “Two Paths to the Promotion of Democracy during U.S. Military Interventions”, *International Studies Quarterly*, vol. 39, num. 3 (September 1995), pp. 371-401.

mais de lutar para defender seu tipo de promoção da democracia. Embora a democracia como norma internacional permaneça forte³⁴ – visto que a exigência por democracia foi uma questão-chave durante as recentes revoluções no mundo árabe – há também evidências a sugerir que, diante da ascensão da China, os governos e agências ocidentais passarão a promover a democracia de maneira menos aberta, ou apenas em circunstâncias específicas, como, por exemplo, quando o fato de promovê-la não impõe riscos à segurança, ou quando os abusos de direitos humanos de um ditador tornam-se óbvios demais para serem ignorados. Isso representa um forte contraste com o começo da década de 1990, quando os especialistas elogiavam o “movimento sem precedentes em direção à democracia”³⁵. Hoje, os líderes da Rússia e da Ásia Central denunciam a assistência à democracia ocidental com frequência crescente³⁶. Em 2006, a Freedom House relatou que “a porcentagem de países designados como ‘livres’ não aumentou durante uma década”³⁷. No final de 2009, o programa de democracia da Usaid foi encerrado prematuramente por demanda do governo boliviano³⁸. Os chefes de Estado africanos estão cada vez mais interessados em não copiar o Ocidente, e buscam, em vez disso, emular o modelo chinês, que parece ser a maneira mais segura para que as elites possam manter o controle do poder e, ao mesmo tempo, assegurar o crescimento econômico para manter a estabilidade política. De fato, após a invasão americana do Iraque em 2003,

.....
34. Michael Mc Faul, “Democracy Promotion as a World Value”, *The Washington Quarterly*, 28(1): 147-163.

35. Larry Diamond, “Promoting Democracy”, art. cit.

36. Thomas Carothers, “The Backlash Against...”, art. cit.

37. Francis Fukuyama & Michael Mc Faul, “Should democracy be promoted...”, art. cit.

38. Jonas Wolff, “Challenges to Democracy Promotion. The Case of Bolivia”, *The Carnegie Papers*, March 2011.

a promoção da democracia parece ter assumido uma conotação tão negativa que menos líderes ocidentais a identificam abertamente como um objetivo-chave da política externa. O ex-ministro das Relações Exteriores da França, Bernard Kouchner, um dos principais proponentes do “intervencionismo liberal” pró-democracia, foi demitido em 2010 porque o presidente Nicolas Sarkozy acreditava que sua retórica começava a colocar em perigo o interesse nacional da França³⁹.

A experiência também sugere que os esforços do Ocidente de fortalecer as democracias têm tido sucesso limitado⁴⁰, e aqueles envolvidos na promoção da democracia in loco muitas vezes se queixam do fato que, embora os custos sejam imediatos, os efeitos são incertos e frequentemente levam décadas para aparecer⁴¹. O objetivo de estabelecer uma democracia liberal no Afeganistão foi substituído discretamente por simplesmente deixar por trás um governo central estável que pudesse se defender contra a insurgência islâmica, sendo que mesmo os otimistas mais entusiasmados veem pouquíssimo progresso. Dez anos após a queda do Talibã, o Afeganistão dificilmente pode ser considerado uma democracia estável⁴². Como advertem os acadêmicos, as eleições competitivas podem levar à violência sectária e intensificar animosi-

.....

39. Doug Saunders, “Democracy promotion? Proof, it’s vanished”, *Globe and Mail*, November, 20, 2010.

40. Thomas Carothers, *U.S. Democracy Promotion During and After Bush*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2007. Carothers também enfatiza que, impressionantemente, a promoção da democracia continua a ser pouco estudada por acadêmicos. Em Thomas Carothers, *Critical Mission...*, *op. cit.* Ver também Michael McFaul, “Democracy Promotion...”, art. cit.

41. Jonas Wolff & Iris Wurm, “Towards a theory of external democracy promotion: A proposal for theoretical classification”, *Security Dialogue*, 42(1): 77-96.

42. Francis Fukuyama & Michael McFaul, “Should democracy be promoted...”, art. cit.

dades em sociedades etnicamente divididas⁴³. Durante décadas, os Estados Unidos trabalharam para fortalecer a capacitação da sociedade civil e o desenvolvimento de partidos políticos no mundo árabe, mas não há nenhuma indicação de que as insurreições que agitaram o mundo árabe ao longo dos últimos meses sejam o resultado da promoção da democracia ocidental⁴⁴. Por vezes, o oposto é verdadeiro. O fato de ser associado com organizações ocidentais é, com frequência, um ônus para grupos de oposição. Em junho de 2009, por exemplo, a oposição iraniana distanciou-se explicitamente do Ocidente para evitar a perda de credibilidade e de legitimidade⁴⁵.

As potências emergentes podem aprender com os erros do Ocidente?

O Ocidente critica as potências emergentes por não defenderem a democracia de maneira mais vigorosa, argumentando, por exemplo, que o Brasil raramente expressa de maneira aberta quaisquer preocupações com a falta de democracia em Cuba, onde a situação é marcada por figuras de oposição encarceradas e pela falta de liberdade de imprensa. O Brasil responde que procede assim por considerar o regime cubano um aliado em uma série de assuntos ligados à diplomacia multilateral, e não porque os brasileiros achem que a democracia não importa. Do mesmo modo, durante muito

.....

43. Thomas Carothers, “The end of the transition paradigm”, *Journal of Democracy*, 13(1): 5-21, 2002.

44. Steven Heydemann, “Tunisia and the future of democracy promotion in the Arab World”, *Foreign Policy*, January, 24, 2011.

45. Thomas Carothers admite que um dos principais problemas por trás da promoção da democracia é que “a maioria das pessoas no lado receptor suspeita instintivamente, o que é completamente compreensível, qualquer um que venha para seu país alegando estar sinceramente dedicado a auxiliar a construção da democracia naquele lugar”. Thomas Carothers, *Critical Mission...*, *op. cit.*

tempo, os Estados Unidos tiveram o cuidado de não antagonizar o Egito autocrático, pois era considerado um fator de equilíbrio importante em uma região volátil e estrategicamente importante. A crítica que faz a Europa de abusos de direitos humanos na Rússia tem seus limites, já que a Rússia tem um papel importante como fornecedor de energia para a União Europeia. Portanto, não são apenas as potências emergentes cuja postura pró-democrática por vezes é superada pela Realpolitik.

Contudo, as posições dos países emergentes são mais importantes porque tais Estados estão localizados em regiões do mundo onde as bases da democracia ainda não são sólidas. Além disso, há indicações de que a credibilidade do Brasil e a da Índia entre os países pobres possa exceder aquela do mundo rico, talvez precisamente porque esses dois países raramente são percebidos como excessivamente paternalistas. Como foi dito acima, o Brasil pode indicar vários casos em que assumiu os riscos para defender a democracia – no Paraguai, na Venezuela e, mais recentemente, em Honduras. A Índia, por sua vez, interveio no Paquistão Oriental, no Sri Lanka e nas Maldivas. Tais estratégias faziam parte de uma doutrina ou de uma crença, ou eram apenas intervenções ad hoc a serem decididas com base em cada caso? A defesa da democracia e do pluralismo político faz parte do interesse nacional de potências emergentes? Se for esse o caso, quais as melhores maneiras de incorporar essa defesa? Como as potências emergentes lidam com a tensão em sua perspectiva do mundo entre a noção de soberania e a da intervenção⁴⁶? Como a participação do Brasil, da Índia e da Turquia na promoção da democracia é afetada por preocupações internas acerca da intervenção estrangeira na Amazônia,

.....

46. A Índia, particularmente, lutou com essa questão quando os Estados Unidos pediram que assumisse um papel líder no Fundo de Democracia da ONU, o que imporia estresse em seus laços com países em desenvolvimento aliados.

na Cachemira e no Curdistão, respectivamente? Como suas sociedades podem engajar-se em um debate útil sobre os prós e os contras da promoção da democracia sem ficarem presas a um debate limitante e carregado de ideologia que marca os entusiastas do conceito como defensores fanáticos do internacionalismo neowilsoniano e do imperialismo liberal, e seus oponentes como terceiro-mundistas de esquerda? As democracias do Brasil, da Índia e da África do Sul deveriam servir de modelo para aqueles que lutam pela democracia em autocracias nos países em desenvolvimento? Não deveriam essas potências emergentes não apenas engajar-se lá onde a democracia falha, mas também incitar os autocratas a liberarem? Quando é justificado intervir em defesa de valores universais superiores? Apenas depois de realizada essa discussão podem esses países responder à pergunta mais importante, isto é, se sua natureza democrática faz parte de sua identidade global. Caso faça, como isso se deve manifestar em sua política externa?

Papel da democracia na política externa

Essas perguntas, ainda sem respostas satisfatórias, demonstram a necessidade de se realizar a discussão no Brasil, na Índia, na África do Sul e na Turquia sobre o papel da democracia em sua política externa. Isso é particularmente importante à medida que as potências emergentes se tornam formuladores da agenda global, com a capacidade crescente de influenciar regiões além de suas próprias. Cabe aos líderes em Brasília, em Pretória, em Nova Déli e em Ancara decidir quando existem as condições adequadas para justificar a defesa da democracia no exterior, assim como lhes cabe debater sobre o que é certo e o que é errado com o estado da promoção da democracia, e como dar substância à agenda acordada sobre promoção da democracia ao redor do mundo de maneira mais prática. Por exemplo, como a Índia pode

fortalecer tendências democráticas na vizinha autocrática Birmânia e ao mesmo tempo defender seus interesses estratégicos naquele país diante da crescente influência chinesa? Como a Índia pode conciliar seus objetivos de curto prazo sem corroer os valores fundamentais acerca da democracia e dos direitos humanos⁴⁷?

A urgência em torno do debate sobre essa questão deve aumentar. Com o crescimento das economias e o surgimento da necessidade de importar matéria-prima, as potências emergentes passarão a ter interesse ativo nas políticas internas de seus fornecedores e de seus parceiros comerciais. Os Estados Unidos, enfraquecidos, deixarão um vácuo de poder em várias regiões,

o que criará tanto a necessidade quanto a oportunidade para as potências emergentes como a África do Sul, o Brasil, a Turquia e a Índia expandirem suas esferas de influência. Isso, por sua vez, os forçará a assumir uma postura assertiva caso a instabilidade aumente em sua vizinhança. Mas lhes caberá interpretar esse novo papel. As potências emergentes farão bem de estudar os esforços do Ocidente na promoção da democracia, não para simplesmente copiá-los ou rejeitá-los, e, sim, para aprenderem com os erros cometidos e se tornarem agentes mais efetivos da paz e da estabilidade global.

Tradução: Manuela Frazão Pimentel ○

47. C. Raja Mohan. *India's Outdated Myanmar Policy: Time for a Change*. RSIS Commentaries, 2007.



