

INTERESSE NACIONAL

ANO 8 • NÚMERO 30 • JULHO-SETEMBRO DE 2015 • R\$ 30,00

www.interessenacional.com

Emprego e Desemprego em 2015

José Pastore

Relações Cada Vez Mais Públicas

Nizan Guanaes

Quem Vai Educar a Pátria Educadora?

Maria Helena Guimarães de Castro

**Corrupção, Legitimidade Democrática e Protestos:
O *Boom* da Direita na Política Nacional?**

Helcimara Telles

Críticas à Política Cultural Brasileira

Ronaldo Bianchi

A Mudança Que Já Começou

Rogério Chequer

Desenvolvimento e Democracia no Campo

Xico Graziano



INTERESSE NACIONAL



A **Revista Interesse Nacional** oferece o seu conteúdo impresso na plataforma tablet. Essa inovação digital beneficia o leitor, pois permite o acesso aos artigos com total mobilidade e interatividade.

A atualização no formato é necessária para acompanhar nossos leitores onde eles estiverem. Para nós, o importante é a qualidade do conteúdo, sem descuidar dos recursos visuais inovadores.

INTERESSE NACIONAL

Ano 8 • Número 30 • Julho-Setembro de 2015

Editora

Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer	José Luis Fiori
Carlos Eduardo Lins da Silva	Leda Paulani
Cláudio Lembo	Luís Fernando Figueiredo
Claudio de Moura Castro	Luiz Bernardo Pericás
Daniel Feffer	Luiz Carlos Bresser-Pereira
Demétrio Magnoli	Raymundo Magliano
Eugênio Bucci	Renato Janine Ribeiro
Fernão Bracher	Ricardo Carneiro
Gabriel Cohn	Ricardo Santiago
João Geraldo Piquet Carneiro	Ronaldo Bianchi
Joaquim Falcão	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. Editorial Ltda.
dpacon@uol.com.br • Tel. (11) 3935-5524

ASSINATURAS

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

ARTE E PRODUÇÃO GRÁFICA

Via Corporativa Comunicação • viacorporativa@viacorporativa.com.br • Tel. (11) 4327-1000

DISTRIBUIÇÃO NACIONAL

Fernando Chinaglia Comercial e Distribuidora

PUBLICIDADE



atendimento@lemidia.com • (11) 3078-5840

Printed in Brazil 2015

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: www.sxc.hu

Sumário

ANO 8 • NÚMERO 30 • JULHO-SETEMBRO DE 2015

5 Apresentação

ARTIGOS

7 Emprego e Desemprego em 2015

JOSÉ PASTORE

Os dados de emprego do primeiro semestre de 2015 indicam uma forte retração da oferta de postos de trabalho. Nos primeiros quatro meses do ano, foram fechados cerca de 140 mil empregos formais. Para o período, esse foi o pior resultado da série histórica que teve início em 2002. Só em abril, foram exterminados quase 100 mil empregos formais. Nos 12 meses terminados em março de 2015, a economia brasileira destruiu cerca de 500 mil empregos. Em 2010, quando o PIB cresceu 7,5%, foram gerados 2,5 milhões de novos postos de trabalho. Em suma, o quadro atual se mostra como o reverso do vivido no passado recente.

16 Relações Cada Vez Mais Públicas

NIZAN GUANAES

A nova realidade, ou a nova verdade, exigirá muito das organizações e de seus comunicadores. É o fim da marca fantasia e o começo da marca verdade. Não existem mais empresa e marca. Elas são

uma coisa só, uma experiência só, uma verdade só. As marcas agora precisam ter personalidade, integridade e opinião. Por isso, as marcas e as organizações em geral precisam de publicidade e de relações públicas. Sempre precisaram, mas agora precisam mais. A comunicação agora é um diálogo. É verdade que as mídias sociais podem detonar seu produto. Mas, elas podem também promover suas qualidades e proporcionar feedbacks e informações valiosíssimas em quantidade e rapidez antes impossíveis.

28 Quem Vai Educar a Pátria Educadora?

MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

O artigo analisa os problemas atuais do ensino fundamental, médio e superior e indica onde estão os problemas, que não são de ordem financeira. A autora sustenta que o ensino médio é hoje um dos maiores desafios da educação brasileira e sugere que modelos mais leves e flexíveis de percursos curriculares precisam ser implantados. “A experiência educacional não pode estar limitada ao universo da escola, o sistema educacional precisa se tornar mais pertinente, para que os jovens possam perceber sua relevância e conexão com seu cotidiano e com sua vida”, diz.

37 Corrupção, Legitimidade

Democrática e Protestos: O Boom da Direita na Política Nacional?

HELICIMARA TELLES

Apenas recentemente as pesquisas acadêmicas brasileiras se debruçaram sobre o impacto da corrupção nas atitudes políticas, na decisão de voto e na legitimidade democrática. O artigo é uma reflexão sobre as relações entre a corrupção e os recentes protestos de grupos de oposição ao governo federal. A autora observa o que é permanente nas percepções políticas dos participantes dos protestos e examina em que medida o juízo sobre os partidos políticos, as instituições e os programas do atual governo afetam a adesão dos manifestantes à democracia e podem oferecer indícios de uma expansão do pensamento conservador no país.

47 Críticas à Política Cultural Brasileira

RONALDO BIANCHI

O artigo comenta as políticas públicas aplicadas no Brasil, de Vargas até a atualidade. O autor relata ocorrências, papéis e funções que, de alguma forma, impactaram a sociedade e a cultura, por período de governo. Também faz uma avaliação dos períodos abordados. Conclui que todos os governos falharam quanto ao tratamento de indignância orçamentária dispensado à área cultural. Especificamente sobre a era Lula-Dilma, diz que demonizou a lei de incentivo e criou um conjunto legal de características intervencionistas para montar, de certa forma, uma versão moderna de assistencialismo.

57 A Mudança Que Já Começou

ROGERIO CHEQUER

Brasil, abril de 2015, seis meses após as eleições presidenciais. Os níveis de reprovação da presidente recém-eleita são os maiores da história recente do país. O nível de indignação da população é provavelmente o maior desde a ditadura militar. A insatisfação com os políticos atinge recordes históricos. O problema é a falta de responsabilização (accountability). A responsabilização, para acontecer, precisa de duas coisas: uma nova consciência da sociedade e uma mudança no sistema eleitoral. O autor discorre sobre esses assuntos e aponta soluções.

62 Desenvolvimento e Democracia no Campo

XICO GRAZIANO

Novos conceitos precisam ser utilizados na interpretação da realidade agrária do Brasil. Não se compreende os desafios, socioeconômicos e políticos, trazidos pela produção contemporânea, apegando-se aos esquemas teóricos utilizados para se compreender os dilemas do passado, aqueles que, historicamente, moldaram nossa formação agrária. O autor propõe que, para entender o jogo político que atualmente envolve os personagens que atuam no setor rural, se abandone o “paradigma agrarista clássico, de matiz marxista”. Em vez do acesso à terra, importa agora participar do ciclo tecnológico. Chegou a vez da revolução pelo conhecimento, pelo saber fazer. É no contexto do capitalismo agrário, em sua fase globalizada e tecnológica, que devemos encontrar as condições objetivas da luta política, defende o autor.

Apresentação

.....

Os artigos da edição 30 atualizam os temas recorrentes tratados por esta revista, cuja missão é contribuir para o debate apartidário e independente de agendas que afetam o interesse nacional. Assuntos como as crises econômica e política, os problemas e desafios nas áreas de educação e cultura, a corrupção e os casos dela decorrentes, os protestos populares na rua, a discussão sobre as reformas estruturais, sobretudo a política e a partidária, têm sido exaustivamente analisados nestas páginas por especialistas respeitados na sociedade brasileira.

Neste número, o Conselho Editorial convidou para analisar a questão atualíssima do emprego e do desemprego no Brasil, em 2015, um dos principais especialistas nessa temática, o professor da Faculdade de Economia da USP, José Pastore. Segundo ele, o mercado de trabalho, “que estava relativamente blindado, passou a sentir o peso dos desequilíbrios” no governo Dilma Rousseff. “O Brasil ganhará muito se abandonar em definitivo a prática do populismo econômico para garantir as vitórias eleitorais. O desenvolvimento sustentado do país depende de medidas sérias nos campos de produção, educação e inovação e, sobretudo, no terreno da ética do trabalho, valorizando entre os jovens a noção de mérito e eficiência”, opina.

O publicitário Nizan Guanaes, nomeado, em 2010, um dos cinco brasileiros mais in-

fluentes do mundo pelo jornal Financial Times e um dos 21 influenciadores globais sobre mídia e marketing na Advertising Age, em 2011, escreve sobre um assunto ainda pouco comentado no Brasil: o novo papel das relações públicas na promoção de marcas das organizações empresariais. “As marcas e as organizações em geral precisam de publicidade e de relações públicas. Sempre precisaram, mas agora precisam mais. Conheci muita gente de sucesso no Brasil e no mundo que, sem recursos vultosos para gastar em publicidade, criou marcas e reputações com relações públicas inteligentes e focadas. O sucesso internacional das sandálias Havaianas, por exemplo, não foi construído no exterior com publicidade paga, mas sim com ações inteligentes de relações públicas, como *sampling e networking*”.

Uma visão crítica da atual política educacional é esboçada pela socióloga Maria Helena Guimarães de Castro, que participou da formulação de várias reformas na área de educação durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Como presidente do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (Inep), o órgão do governo federal encarregado das estatísticas e das avaliações educacionais, ela desenvolveu projetos como o Censo Escolar, o Censo do Ensino Superior, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e a implantação do Programa Interna-

cional de Avaliação de Estudantes (Pisa). No artigo, ela critica o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. “É um exemplo de como nos faltam boas políticas, pois combina todos os elementos para não dar certo: apresenta metas irreais, não indica como elas devem ser cumpridas e não exige compromisso dos gestores da educação”.

A professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Helcimara Telles, coordenadora do Grupo de Pesquisa “Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral”, grupo multidisciplinar daquela escola, diz em seu artigo “Corrupção, Legitimidade Democrática e Protestos: O *Boom* da Direita na Política Nacional?” que “existem evidências de que o pensamento de direita, o antipartidarismo reativo, o antipetismo e a ambiguidade em relação ao apoio à democracia se encontram disseminados entre os manifestantes contra o governo e que parcelas das camadas médias estão atentas e sensíveis às propostas ideológicas de direita. O posicionamento à direita se expressa numa forte posição contra as políticas públicas de inclusão social promovidas pelos governos”.

Uma visão sobre as políticas públicas aplicadas em cultura, desde Getúlio Vargas até os dias atuais, é a contribuição de Ronaldo Bianchi, conselheiro desta revista. Desde os anos 1990, ele desempenha funções na área de cultura no estado de São Paulo, e neste número faz, também, o contraponto ao artigo de Ivana Bentes, secretária de Cidadania e Diversidade Cultural do Ministério da Cultura, que escreveu na edição anterior. Segundo Bianchi, “a era Lula-Dilma demonizou a lei de incentivo e criou um conjunto legal de características intervencionistas para montar, de certa for-

ma, uma versão moderna de assistencialismo”.

O artigo de Rogerio Chequer, engenheiro, sócio da empresa Soap Presentations e um dos líderes e porta-vozes do Movimento Vem Pra Rua, explica os protestos e o mal-estar na sociedade pelo prisma da falta de responsabilização (*accountability*) dos políticos brasileiros. “Como eles agiriam se não tivessem seu próximo mandato assegurado? O que diriam em campanhas se soubessem que poderiam ser punidos por mentiras eleitorais, a ponto de perderem o mandato? E como você agiria se soubesse que pode influenciar esse processo a qualquer momento, e não apenas a cada dois ou quatro anos? A responsabilização, para acontecer, precisa de duas coisas: uma nova consciência da sociedade e uma mudança no sistema eleitoral”, sugere.

Finalizamos a edição com o artigo do especialista em questões agrárias e de sustentabilidade, Xico Graziano, que foi presidente do Incra em 1995, na gestão FHC, e secretário do Meio Ambiente (2007-2010) do Estado de São Paulo. Graziano discorre sobre as transformações do agronegócio, hoje o principal setor da economia brasileira, e propõe uma abordagem mais tecnológica do que marxista ao se analisar a questão da terra no Brasil. “A expansão agropecuária e a oferta urbana de trabalho praticamente fizeram desaparecer o desemprego no campo. Acabou o ‘exército de reserva’ da mão de obra rural, a abundância cedeu lugar à escassez e, conseqüentemente, os salários subiram, acima da média nacional. Quase desapareceram os ‘boias-frias’. O xis da questão agrária contemporânea é que o sucesso produtivo no campo cada vez mais se garante no acesso à tecnologia e pela integração ao mercado, e não mais pelo domínio da propriedade da terra”.

OS EDITORES

Emprego e Desemprego em 2015

.....
JOSÉ PASTORE

Baixo desemprego com baixo crescimento

Em cerca de dez anos, o mercado de trabalho do Brasil passou por grandes oscilações. Em 2004, o desemprego nas regiões metropolitanas chegou a 12%. Em 2013, havia caído para 4,3%. No final de 2014, a taxa voltou a subir para 4,8% e, nos primeiros meses de 2015, saltou para a casa dos 6%¹.

Durante vários anos, entre 2004 e 2013, o País viveu um clima no qual sobravam empregos e faltavam pessoas para trabalhar. O quadro chegou a intrigar os analistas porque, com exceção de 2010, quando o PIB cresceu 7,5%, as taxas de crescimento foram caindo sucessivamente, sem elevação do desemprego. Apesar da baixa taxa de crescimento do PIB, a remuneração média do trabalho subiu cerca de 4% ao ano e o salário mínimo, quase 5% no período considerado. Tais aumentos ficaram muito acima da evolução da produtividade anual do trabalho. Como explicar isso?

Entre 2003 e 2013, a economia brasileira se beneficiou dos bons ventos do mercado internacional e da melhoria dos termos

de troca dos bens transacionados no exterior. Internamente, o governo manteve a todo vapor vários artificialismos que elevaram o poder de compra dos brasileiros. Os fortes aumentos do salário mínimo e dos valores das aposentadorias, associados à expansão do crédito e dos programas sociais e à redução de impostos sobre produtos selecionados, contribuíram para elevar a renda disponível das famílias a ponto de muitos jovens e idosos se sentirem seguros para adiar a entrada ou antecipar a saída do mercado de trabalho, fazendo diminuir a pressão da força de trabalho por novos empregos, o que redundou no rebaixamento da taxa de desemprego. Ou seja, a redução da procura por trabalho contribuiu fortemente para a redução do desemprego. Além disso, a própria redução da taxa de crescimento da população em idade ativa (15 a 60 anos), decorrente da queda da natalidade de décadas passadas, fez cair ainda mais a pressão por emprego.

Mas, como resultado do incentivo ao consumo, houve uma expansão de empregos nos setores do comércio e, em especial, dos serviços. A participação dos serviços no

.....
JOSÉ PASTORE é professor titular da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (USP)

.....
¹ Dados coletados pela Pesquisa Mensal de Emprego realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

PIB passou de 63% para 70% entre 2004 e 2014. O emprego nesses dois setores contribuiu para a redução na taxa de desemprego e para a consequente elevação do salário real, que foi ajudada por fortes aumentos do salário mínimo.

Na época, o Brasil chegou a ser visto como uma economia capitalista estável e com grande potencial para crescer, pois vinha mantendo uma das mais baixas taxas de desemprego do mundo (em torno de 4,5%).

O quadro acima começou a ser revertido em 2013 com a queda dos preços das commodities exportadas. A forte baixa do preço do petróleo gerou um enorme desequilíbrio nas contas da Petrobras e colocou em dúvida o alardeado sucesso do pré-sal. Os problemas da economia brasileira começaram a ser percebidos pelas grandes massas que, em meados daquele ano, decidiram se manifestar nas praças públicas de todo o Brasil. O País viveu vários dias de instabilidade. Para atenuar a revolta e enfrentar as eleições de outubro de 2014, o governo manteve artificialmente os preços dos combustíveis, da energia elétrica, das tarifas do transporte urbano e inúmeras isenções tributárias.

A situação atual

No final de 2014 e início de 2015, o quadro virou, e o mercado de trabalho, que estava relativamente blindado, passou a sentir o peso dos desequilíbrios. Já em janeiro, o desemprego nas regiões metropolitanas saltou dos 4,3%, registrados em dezembro de 2014, para 5,3%. Em março, passou para 6,2% e, em abril, para 6,4%. Ficou claro que os desequilíbrios provocados pelas políticas equivocadas do governo federal estavam chegando ao mercado de trabalho. O desemprego em todo o País, medido pela Pnad

Continua², chegou a 7,9%. Entre os jovens, atingiu 18% entre os que tinham de 18 a 24 anos.

Hoje em dia, o Brasil possui cerca de 8 milhões de pessoas desempregadas. Trata-se de um número muito alto quando se considera o desempenho recente do mercado de trabalho e os gastos que isso provoca nas contas públicas, em especial, no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), de cerca de R\$ 40 bilhões anuais, para atender às necessidades do seguro-desemprego. O número é grave também quando se considera que o trabalho desprotegido do mercado informal ainda atinge cerca de 40 milhões de brasileiros.

Os dados de emprego do primeiro semestre de 2015 indicam uma forte retração da oferta de postos de trabalho. Nos primeiros quatro meses do ano, foram fechados cerca de 140 mil empregos formais. Para o período, esse foi o pior resultado da série histórica que teve início em 2002. Só em abril, foram exterminados quase 100 mil empregos formais. Nos 12 meses terminados em março de 2015, a economia brasileira destruiu cerca de 500 mil empregos, lembrando que, em 2010, quando o PIB cresceu 7,5%, foram gerados 2,5 milhões de novos postos de trabalho. Em suma, o quadro atual se mostra como o reverso do vivido no passado recente.

O artificialismo econômico mantido para fins eleitorais se mostrou desastroso para a economia e para as finanças públicas. Os desequilíbrios instalados na economia do País criaram a necessidade imperiosa de um ajuste fiscal que, já no final de 2014, começou a apresentar os naturais efeitos secundários na disposição de investir e na geração de empregos no curto prazo.

.....
2 A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua cobre cerca de 3.500 municípios e é realizada trimestralmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os investidores se desencantaram com o fato de o ajuste fiscal envolver fortes aumentos de preços públicos, elevação de impostos e cortes de investimentos públicos que são importantes para a geração de empregos e renda para a população. Os consumidores ficaram apreensivos e cautelosos com a disparada da inflação – que ultrapassou a casa dos 8% ao ano logo no início de 2015 – e também com os primeiros sinais de um desemprego que ameaça se alastrar. Isso provocou uma forte redução de compras, o que se refletiu no aumento de estoques dos produtores e, conseqüentemente, na diminuição da produção e do emprego. Esse foi o quadro que dominou o primeiro semestre de 2015.

Agravantes setoriais

A explosão da crise da Petrobras agravou o clima de pessimismo dos investidores e dos consumidores. Muitos fornecedores daquela importante empresa ficaram sem receber, o que os levou a dispensar grandes levas de empregados. Segundo estimativas do próprio governo, a crise da Petrobras afeta cerca de 51 mil empresas que, só no primeiro semestre, demitiram cerca de 50 mil trabalhadores.

A redução do crédito, o aumento dos juros e a retirada dos subsídios dos tributos incidentes em bens duráveis (introduzidos depois da crise mundial de 2008-09), associados à queda da renda real das famílias, afugentaram os compradores de imóveis, automóveis, eletrodomésticos e outros bens de valor mais alto. Como consequência, começaram as dispensas de empregados nos setores de construção civil, veículos e bens duráveis da chamada linha branca e outros. Tratam-se de cadeias produtivas de grande extensão e que, por isso, têm muitos desdobramentos no campo do emprego.

Os analistas vêm estimando uma redução do PIB brasileiro ao redor de 1% até o final de 2015, com perspectivas de se ultrapassar esse número. Com isso, o Brasil ficará distante da maioria dos países emergentes e muito próximo das nações mais problemáticas, como Venezuela e Argentina.

No campo do emprego, a recessão anunciada apresenta variações importantes para os diversos setores da economia. Na construção civil, as estimativas chegam a uma redução de 5,5% do PIB do setor. Os efeitos no emprego já começaram a surgir. Nos 12 meses terminados em abril de 2015, as empresas do setor fecharam cerca de 250 mil postos de trabalho. Com o mercado imobiliário praticamente parado, as dispensas poderão subir para um patamar bem mais alto até o fim de 2015, o que é preocupante, pois esse é um setor importante para o recrutamento de mão de obra menos qualificada e que tem limitações para se reciclar e para trabalhar em outros setores da economia.

A queda nas vendas e na produção de insumos básicos como, por exemplo, aço, cimento e embalagens, passou a preocupar ainda mais os analistas do mercado de trabalho devido aos seus reflexos. Aço, cimento e embalagens são indicadores indiretos importantes da capacidade de geração de emprego na economia brasileira. Nos primeiros seis meses de 2015, as vendas nesses setores tiveram forte desaceleração e até caíram como resultado da deterioração dos negócios no setor automotivo, de eletrodomésticos e de construção civil e pesada.

O setor automotivo, que lidera uma grande cadeia produtiva, passou a franco desempregador já no final de 2014 e assim prosseguiu em 2015. No primeiro semestre, a produção de veículos encolheu mais de 20% em relação a igual período de 2014. Depois de

conceder férias coletivas e colocar os empregados excedentes em lay off, Planos de Demissão Voluntária (PDV) e licença remunerada, estima-se que as montadoras tenham dispensado mais de 20 mil empregados. A continuar nesse ritmo, o setor fechará o ano com cerca de 30 mil ou 40 mil postos de trabalho a menos, sendo seguido pelas empresas de autopeças, que poderão despedir igual número de empregados e até mais. Na cadeia produtiva, o desemprego se alastrou para as concessionárias de veículos e para os serviços que gravitam em torno das montadoras.

A indústria de transformação completou três anos e meio em março de 2015, nos quais só houve demissões de empregados. Os setores de vestuário, têxtil, calçados e couro vêm demitindo há quase cinco anos. Os dados da Fiesp para São Paulo mostram que 20 dos 22 setores analisados no primeiro semestre de 2015 tiveram redução ou estabilidade de empregos. Apenas os setores farmacêutico e farmacológico apresentaram aumento de contratações.

A perda de fôlego dos serviços é o dado que mais preocupa os analistas do mercado de trabalho, porque esse é o setor que tem respondido pela criação da maior parte dos novos empregos no Brasil. O setor de serviços continua sendo o maior empregador, mas com força decrescente, especialmente nos serviços profissionais, administrativos e os prestados às pessoas e às famílias. A queda do PIB do setor no primeiro trimestre de 2015 foi de 0,5%, maior até mesmo do que a retração do setor industrial, que caiu 0,3%. Em abril de 2015, o setor de serviços, em lugar de criar, fechou cerca de 7.500 empregos. Não há dúvida de que o crescimento do emprego no setor de serviços passou a ser bem mais lento do que nos anos anteriores.

O comércio, outro setor empregador,

vem apresentando sinais preocupantes. Ao longo do primeiro semestre de 2015, as vendas ficaram praticamente estáveis em relação ao primeiro semestre de 2014, o que é raro, em vista do crescimento da população e da renda das pessoas. Isso atingiu até mesmo os alimentos básicos. Nos supermercados ainda não se registraram quedas fortes de emprego, mas, como reflexo da queda de vendas, a indústria de alimentos reduziu o ritmo de produção e começou a demitir.

Embora não seja (ainda) uma tendência, os sinais de queda na geração de empregos nas pequenas e microempresas também preocupam bastante. Pela primeira vez, desde que começaram a ser coletados os dados nesse campo (2009), o levantamento do Sebrae indicou que, em abril de 2015, as pequenas e microempresas fecharam mais de mil empregos, enquanto no mesmo mês em 2014 foram criados quase 100 mil postos de trabalho e, em 2013, 140 mil. As pequenas e microempresas do setor industrial eliminaram 17.400 postos de trabalho naquele mês, o que só foi compensado pela geração de 27.700 empregos no setor de serviços.

Reflexos nos salários

Com a perda de fôlego do mercado de trabalho para gerar mais empregos, os salários de 2015 passaram a ser reajustados de forma mais moderada e abaixo do que vinha sendo praticado nos “anos de ouro” do mercado de trabalho, em especial, entre 2010 e 2013. Já no primeiro trimestre, os salários dos trabalhadores admitidos foram 13% inferiores aos salários dos trabalhadores demitidos, em franco contraste com os dados do passado recente (2012), quando a diferença era de apenas 5%. Outro dado que preocupa é o fato de 80% das contratações

de 2015 terem sido de substituição de empregados existentes, e não de criação de novas oportunidades de trabalho.

Tudo isso põe em risco as conquistas sociais e a redução das desigualdades registradas ao longo dos últimos anos. O quadro realmente virou. O atual crescimento da oferta de emprego não está atendendo às necessidades da população. Esta fica desempregada ou se move para trabalhos precários no mercado informal que, como se sabe, oferece uma reduzida proteção aos trabalhadores e transfere um alto dispêndio para os programas de assistência social.

Aos primeiros sinais de desemprego e da redução do salário real, uma parte dos que haviam optado por não trabalhar nos anos de 2010 a 2014, passou a procurar emprego sem sucesso em 2015. Os dados da Pnad Contínua mostraram que apenas nos dois primeiros meses do ano houve um aumento de 1,6% entre as pessoas que passaram a procurar empregos, o que significa cerca de 1,6 milhão de novos pretendentes. Só nesses meses, isso representou um acréscimo de 800 mil pessoas entre os desempregados.

Emprego e investimentos

O esfriamento da oferta de empregos decorre em grande parte do esfriamento dos investimentos públicos e privados. Com a queda da arrecadação de tributos federais, está havendo uma forte redução das transferências do governo central para os governos estaduais. Os próprios repasses do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) vêm sendo reduzidos, o que compromete inúmeras obras que vinham sendo realizadas nos estados e municípios, afetando severamente a oferta de emprego e provocando desemprego.

A própria receita de ICMS e ISS vem sendo reduzida com o avanço da crise atual que impõe severas restrições nos investimentos públicos e reflexos no campo do emprego. Só em São Paulo, os investimentos do governo do estado recuaram 37% nos primeiros quatro meses de 2015.

O governo federal acena com uma injeção extra nos investimentos em infraestrutura – o que seria estratégico para reanimar o emprego da construção civil e pesada e dos serviços delas decorrentes. Mas, até o momento (01/06/2015), nada ocorreu.

Também regionalmente, o quadro do mercado de trabalho mudou. O Nordeste, que apresentou uma melhoria sensível na oferta de empregos até o final de 2013, já no início de 2015, mostrou uma taxa de desemprego de quase 10% – bem acima da média da Pnad Contínua que, como vimos, ficou em 7,9%. Com o atraso das obras do PAC e o cancelamento de contratos na área do petróleo, os estados do Nordeste têm pela frente dias muito difíceis no campo do emprego.

Emprego e produtividade

Se a integração nas cadeias globais de produção, o Brasil passou a ser marginalizado no cenário das nações emergentes. O forte aumento do custo do trabalho e da energia elétrica – além da precária infraestrutura – levaram o Brasil para o terreno da desindustrialização. Nos últimos 15 anos, as exportações brasileiras aumentaram 200%, enquanto as importações cresceram 300%, provocando um rombo na balança comercial, que só pôde ser compensado pelo bom desempenho do setor agropecuário, cujas exportações superaram em quase 400% as importações.

Como resultado, a indústria de transfor-

mação foi um dos setores mais desempregadores dos últimos tempos, com o agravante que, na sua maior parte, os trabalhadores dispensados são mais qualificados quando comparados à média da força de trabalho e, apesar disso, vêm encontrando grande dificuldade para se reempregarem com salários equivalentes aos que tinham antes de demitidos. Dá-se nesses casos um claro movimento de descida na escala social. O reverso do que o País assistiu nos últimos dez anos com a formação da nova classe média.

A baixa produtividade do fator trabalho é um dos principais entraves da baixa competitividade das empresas brasileiras. No Índice de Competitividade, divulgado pelo International Institute for Management Development (IMD), em maio de 2015, a baixa competitividade levou o Brasil para a 56ª posição entre os 61 países pesquisados por aquele organismo, ganhando apenas da Croácia, Argentina, Ucrânia e Venezuela.

A guinada em direção a mais produtividade, como fez a agropecuária, é essencial para melhorar a competitividade da economia brasileira e a sua capacidade de gerar empregos na quantidade e na qualidade necessárias. Infelizmente, o País está longe das medidas que devem ser tomadas nos campos da inovação, educação e infraestrutura para alavancar a produtividade do trabalho e a competitividade das empresas.

Perspectivas

Em suma, os primeiros dados de 2015, mostram que o Brasil passou do apagão de mão de obra para o apagão do emprego. E não há sinais de reversão. Ao contrário, considerando-se o fraco desempenho da economia como um todo, espera-se um aprofundamento ainda maior dos problemas no segundo semestre, o

que leva os analistas a estimar as taxas de desemprego ao redor de 9% para o final do ano.

Na trajetória recente, o Brasil perdeu a oportunidade de bem utilizar o chamado bônus demográfico. Com o envelhecimento da população e a recessão que se instalou em 2015, o Brasil terá de enfrentar o desafio do aumento de pessoas mais velhas que passam a ser dependentes dos que trabalham. Ao mesmo tempo, será desafiado a aumentar de forma expressiva os investimentos nos campos da saúde e previdência social para atender aos idosos. E isso só tende a se agravar. Demografia é destino. A partir de 2020, a população produtiva diminuirá e a dependente aumentará, criando tempos ainda mais difíceis para o País. Bem melhor se o Brasil tivesse crescido de forma acelerada na década passada e na atual, quando a referida dependência era menor.

Além disso, é preciso considerar que, normalmente, a transformação de qualquer país de renda baixa em uma nação de renda média é difícil, mas o salto seguinte é ainda mais desafiador. Isso porque o crescimento inicial parte de uma base muito baixa. Pequenos resultados são conquistas expressivas. No Brasil, o crescimento foi feito basicamente pela incorporação de mais capital e mais trabalho no sistema produtivo. Hoje, os dois fatores se tornaram escassos, o que torna a travessia mais complexa. Será mais difícil diminuir as distâncias em relação aos países mais ricos. Em 1980, a renda per capita do Brasil (medida em poder de compra) equivalia a 38% da americana. Nos dias atuais, equivale a apenas 29%. Ou seja, os países de renda alta dispararam, enquanto o Brasil vem se arrastando.

O estímulo que poderia vir da expansão da economia internacional é bastante duvidoso. O crescimento na zona do euro é pífio.

Na Ásia, há vários sinais de desaceleração, em especial na China. Os Estados Unidos são uma exceção, mas o Brasil tem poucas vantagens comparativas para exportar e tirar proveito do crescimento americano. Ainda somos exportadores de commodities, cujas demanda e preço caem a cada dia.

Com a forte redução do preço do petróleo, a crise da Petrobras terá um efeito deletério sobre o emprego em 2015. Qualquer oscilação na estatal afeta seriamente vários setores para frente e para trás na cadeia. O próprio clima de incerteza deve levar muitos fornecedores a diminuir o interesse para prover bens e serviços à Petrobras e a outras estatais problemáticas, como é o caso da Eletrobras.

O aumento de impostos e a elevação da taxa de juros, defendidos como necessários pelo governo atual, tenderão a conspirar contra os novos investimentos e forças para gerar mais empregos ao longo de 2015 e 2016.

Tudo isso sugere um agravamento do quadro do emprego. Aliás, para os responsáveis pelo reequilíbrio da economia brasileira, isso é inevitável e necessário. Mais especificamente, eles contam com uma elevação do desemprego suficientemente forte para se chegar a uma redução expressiva do salário real e, com isso, combater a inflação.

Até o momento (01/06/2015), continuamos longe dessa combinação. Ao longo do primeiro semestre de 2015, a redução do emprego foi maior do que a dos salários. Ao considerar os 12 meses encerrados em março de 2015, o emprego foi reduzido em 3,9%, enquanto o salário médio real subiu 1,1%, e a produtividade caiu 1,5%. Isso fez subir ainda mais o custo unitário do trabalho, o que rebate fortemente na inflação. Pela lógica escolhida, enquanto o custo unitário do trabalho não cair, o ajuste fiscal não terá o êxito esperado.

A expectativa dos operadores do ajuste fiscal é que, no segundo semestre de 2015, o País venha a ser “beneficiado” por uma forte queda no salário real o que, por sua vez, dependerá do aprofundamento do desemprego. É uma lógica perversa, mas inescapável em face dos desequilíbrios acumulados pelo modelo econômico que privilegiou artificialmente o consumo e descuidou da produção – com exceção da agropecuária.

Até o encerramento deste ensaio (01/06/15), não havia sinais de reversão do quadro de emprego e desemprego. Ao contrário, a necessidade de reequilibrar as contas públicas levou o governo federal a promover um corte adicional no orçamento aprovado para 2015, o que reduzirá o investimento público e a geração de empregos dos inúmeros setores abrangidos pelo corte, inclusive, os da área social – educação, saúde, previdência social e outros. Em seguida, virá o fim da desoneração da folha de salários, que pode induzir um aumento das demissões nos setores intensivos em mão de obra.

Na trajetória recessiva provocada pela necessidade de sanear a economia brasileira dos artificialismos introduzidos nos últimos dez anos, os grupos de baixo rendimento serão os mais atingidos. Eles, que até aqui desfrutaram ganhos de salário real e aposentadorias aumentadas, sofrerão o efeito da alta do desemprego e da perda de renda. No agregado, os analistas esperam para 2015 uma redução de 2% a 3% da renda disponível das famílias – a que desconta o peso dos itens essenciais no orçamento doméstico, como transporte e alimentação. É isso o que deverá empurrar de volta ao mercado de trabalho os jovens que haviam desistido de trabalhar para se dedicar aos estudos, elevando a taxa de desemprego e comprometendo a já frágil formação de capital humano no Brasil.

Disso tudo decorrerá uma piora na desi-

gualdade social que, nos anos passados, foi reduzida por força da expansão dos empregos formais e da elevação da renda geral e do salário mínimo.

As demissões e a queda de renda dos dias atuais são o efeito mais doloroso dos erros praticados pelo governo nos últimos dez anos – favores fiscais e protecionismo a grupos privilegiados, intervenção em preços estratégicos (energia e outros), incentivos dirigidos mais ao consumo do que à produção, tolerância à inflação, leniência com a corrupção e desestímulo à melhoria da produtividade.

O que pode ser feito para atenuar os efeitos perversos do ajuste fiscal? No curto prazo, o programa de proteção ao emprego à moda do *Kurzarbeit* da Alemanha, ora em discussão, pode atenuar as demissões e ajudar a manter uma parte da renda das famílias e do consumo. Por esse programa, as empresas em dificuldade, em lugar de demitir em-

pregados reduzem a jornada de trabalho e os salários e, em contrapartida, o governo paga uma parte dos salários suspensos pelas empresas – em lugar de bancar os altos custos do seguro-desemprego.

No médio prazo, a esperada redução da inflação deverá oferecer um horizonte mais seguro para os investidores voltarem a criar empregos. Mas, o investimento só voltará depois de comprovado o sucesso das medidas introduzidas pelo ajuste fiscal em curso, o que deve ocorrer, na melhor das hipóteses, no início de 2017.

No longo prazo, o Brasil ganhará muito se abandonar em definitivo a prática do populismo econômico para garantir as vitórias eleitorais. O desenvolvimento sustentado do País depende de medidas sérias nos campos de produção, educação e inovação e, sobretudo, no terreno da ética do trabalho, valorizando entre os jovens a noção de mérito e eficiência.

Relações Cada Vez Mais Públicas

.....
NIZAN GUANAES

A imagem de uma organização, hoje, depende cada vez menos do que ela comunica sobre si e cada vez mais do que os outros comunicam sobre ela. Isso vale para empresas, instituições, partidos políticos e também para as pessoas.

Quanto maior for essa organização, mais se falará dela, incluindo informação verdadeira, falsa, de boa-fé e de má-fé. É um fluxo novo, incessante e sobre o qual se tem influência limitada. Nesse novo mundo, a defesa da reputação virou uma luta permanente e uma arte indispensável.

Os números são inacreditáveis. Se eu escrever “Nizan Guanaes” no Google, por exemplo, aparecem 448.000 resultados em 0,26 segundos. E isso porque sou só eu. Ima-

.....
NIZAN GUANAES é sócio fundador do Grupo ABC, holding brasileira composta por 15 empresas nas áreas de publicidade, serviços especializados de marketing, conteúdo e entretenimento. Em pouco mais de 12 anos, transformou o ABC no 19º maior grupo de comunicação de marketing do mundo, de acordo com o *Relatório da Advertising Age 2012*. Nizan também foi nomeado um dos cinco brasileiros mais influentes do mundo pelo *Financial Times* (2010); um dos 21 influenciadores globais sobre mídia e marketing na *Advertising Age* (2011); e uma das 100 pessoas mais criativas nos negócios, segundo a revista *Fast Company* (2011). Em 2013, foi apontado pela *Exame.com* como um dos 16 empreendedores brasileiros candidatos a fazer história. Também venceu pelo segundo ano consecutivo, a pesquisa Marcas de Confiança, realizada pelo Ibope e pela *Revista Seleções*, na categoria Publicitário de Confiança.

gine uma marca mundial, uma grande empresa, um partido político ou um líder de massas.

As organizações antigamente produziam suas mensagens promovendo os atributos desejáveis pelo público e escondendo os indesejáveis. Hoje, se você não cuidar bem de sua marca ou organização, quem vai promover os temas indesejáveis é o próprio público, com seus blogs, Twitter, Facebook, Instagram e outros meios. O lado positivo é que este mesmo público é também capaz de promover o que há de bom em sua organização. Por amor e respeito pelo que você faz. E isso não tem preço. O nome do jogo, portanto, é engajamento.

A melhor propaganda de uma grande organização é ser uma boa organização e deixar isso claro. É como aquele slogan do Google: “Don’t be evil”. As empresas serão cada vez mais julgadas pelo que são do que pelo produto que entregam.

A comunicação não é mais um monólogo enunciado por meio de comerciais de 30 segundos na TV ou outras peças produzidas e exibidas estrategicamente ao público. A comunicação agora é um diálogo. É verdade que as mídias sociais podem detonar seu produto. Mas, elas podem também promover suas qualidades e proporcionar feedbacks e informações valiosíssimas em quantidade e rapidez antes impossíveis.

Existem milhões de críticos de tudo na web divulgando desde fotos cruas e cruéis de um restaurante até vídeos bem produzidos de especialistas sobre qualquer coisa. Diante desse paredão iluminado, o insustentável não se sustenta.

A reputação ganhou outra substância. Ganhou mais substância. A imagem e a realidade se aproximam. Uma empresa é cada vez menos uma imagem reluzente e cada vez mais uma verdade transparente. Seu modo de produção, seu DNA, a forma com que ela trata seus colaboradores, como adquire matéria-prima e lida com a natureza serão tão decisivos na decisão de compra de um produto ou serviço quanto seu preço e qualidade.

Essa nova realidade pode comprometer sua organização ou pode promovê-la de forma moderna e eficiente. Muito desse vento sopra a seu favor. É preciso usar em seu benefício a capacidade cada vez maior de produzir, armazenar e analisar informações antes que outros as usem contra você. Conte histórias reais para contar sua melhor história.

É importante, como sempre, atentar para o óbvio: a transparência total é inviável, até porque o direito à privacidade e à confidencialidade é fundamental e inviolável. Mas, a tendência é clara, e é preciso evoluir com ela. A nova realidade, ou a nova verdade, exigirá muito das organizações e de seus comunicadores.

Se só o começo das novas tecnologias de comunicação disparou esse big bang social, político e comercial, imaginem as redes sociais daqui a cinco, dez anos. Mark Zuckerberg, fundador do Facebook, fala numa “lei do compartilhamento” (“law of sharing”), segundo a qual a quantidade de informações compartilhadas digitalmente dobrará a cada ano.

Essa eterna busca da verdade comum, tão velha quanto o ser humano, agora tem ao seu

serviço uma tecnologia absoluta e em constante evolução. Isso não é casual nem subproduto de outras buscas humanas. Criamos toda essa tecnologia de comunicação e informação justamente porque ansiamos por nos comunicar e informar. O conhecimento é a mãe do valor. Conhecer é valorizar.

As empresas abertas em Bolsa de Valores há muito tempo têm a saudável obrigação de divulgar periodicamente seus dados ao escrutínio público, o que revolucionou a economia. Quando mais pessoas souberam mais sobre as empresas, mais pessoas se sentiram seguras e estimuladas a investir nelas. A verdade constrói. Constrói valor, constrói confiança, constrói prosperidade. Já existem até projetos científicos para se criar um software que analisará automaticamente as coisas que você lê ou escreve num computador para dizer se aquilo é verdade ou não. Sem falar das tecnologias de realidade aumentada, contra a qual você aponta seu gadget e recebe de volta informações detalhadas do que está vendo.

Empresa e marca, uma coisa só

São revoluções como essas que colocarão cada vez mais em xeque o antigo regime no qual vivemos tão confortavelmente, inclusive na publicidade. É o fim da marca fantasia e o começo da marca verdade. Não existe mais empresa e marca. Elas são uma coisa só, uma experiência só, uma verdade só. As marcas agora precisam ter personalidade, integridade e opinião.

Por isso, as marcas e as organizações em geral precisam de publicidade e de relações públicas. Sempre precisaram, mas agora precisam mais.

Conheci muita gente de sucesso no Brasil e no mundo que, sem recursos vultosos para

gastar em publicidade, criou marcas e reputações com relações públicas inteligentes e focadas. O sucesso internacional das sandálias Havaianas, por exemplo, não foi construído no exterior com publicidade paga, mas sim com ações inteligentes de relações públicas, como *sampling* e *networking* – houve época em que era quase impossível ficar num bom hotel no Brasil sem encontrar um par das sandálias no armário. Algumas das pessoas mais bem-sucedidas do mundo, independentemente de serem gênios no que fazem, são gênios em relações públicas. É o caso do Washington Olivetto, do Steve Jobs, da Madonna, da Lady Gaga, do Valentino e do Ralph Lauren, entre muitos outros.

Todos mantemos na cabeça o Steve Jobs de jeans e gola rolê preta apresentando a um auditório lotado e em êxtase o próximo lançamento da Apple. Jobs fez da antiga coletiva de imprensa um instrumento midiático moderno, global e excitante. E aberto a todo tipo de questionamento e engajamento.

Para enfrentar o público de hoje, não adianta mais ter um roteiro pronto, por melhor que sejam as falas. É preciso estar pronto para o diálogo, a exposição e o escrutínio permanentes de um público infor-

mado sobre você, seus fornecedores, seus concorrentes, seus preços, suas práticas comerciais, suas relações com a comunidade. Uma comunidade hoje que é capaz de se organizar e vocalizar seus desejos e frustrações de forma barulhenta e eficiente.

As relações, portanto, estão cada vez mais públicas e publicadas. E quem trabalha com reputação sabe que se deve estar atento a tudo. Um post furtivo num blog obscuro pode se tornar viral. Mas, nem tudo que é publicado tem o mesmo valor. Todos os estudos quantitativos e qualitativos mostram que são os grandes veículos da imprensa dita tradicional que mais ditam o debate das redes sociais. Eles mostram como é prematura a visão de que as grandes organizações noticiosas estão perdendo público e impacto. Esses veículos na verdade atingem hoje um público muito maior. Antes, a gente lia o jornal quando acordava e hoje o lê o dia todo, em qualquer lugar do mundo.

O cenário, portanto, é complexo e instável. As referências são múltiplas e móveis. Para navegá-lo, a melhor bússola são os valores. Construa sua organização, e sua comunicação, em torno deles, e o caminho estará pavimentado.

Quem Vai Educar a Pátria Educadora?

.....
MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

O quadro geral: nossos estudantes estão ficando para trás

A educação brasileira vai mal. Por trás das diversas bandeiras que se hasteiam, incluindo o ufanista lema “Pátria Educadora”, revela-se um país que acordou tarde para o tema (não faz nem duas décadas que demos direito à educação fundamental para todas as crianças), e que debate muitas propostas, mas encontra poucas soluções.

.....
MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO é socióloga, mestre em Ciência Política pela Unicamp e professora aposentada nessa universidade, onde atua como pesquisadora do Núcleo de Políticas Públicas. Atualmente, é conselheira titular do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, membro do Conselho da Fundação Padre Anchieta e diretora executiva da Fundação Seade de São Paulo. Ocupou o cargo de secretária do Estado de São Paulo nos postos de Educação (2007-2009), Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento (2006) e Desenvolvimento Social (2003-2005). É membro da Academia Brasileira de Educação desde 2005 e da Academia Paulista de Educação desde 2014. De janeiro de 1995 até março de 2002, foi presidente do Inep, órgão do governo federal encarregado das estatísticas e das avaliações educacionais no Brasil. Alguns dos projetos mais importantes desenvolvidos pelo Inep em sua gestão são: o Censo Escolar, o Censo do Ensino Superior, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb, o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, o Exame Nacional de Cursos (Provão) e a implantação do Pisa no Brasil. Participou da formulação de várias reformas educacionais durante o governo Fernando Henrique Cardoso e foi secretária-executiva do Ministério da Educação (2002).

Desde que começamos a medir o nível de proficiência de nossos alunos, a evolução da nossa educação básica tem sido muito tímida. O Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica), que avalia o desempenho dos estudantes de 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do médio em Língua Portuguesa e Matemática, foi criado em 1995 e, desde então, a cada dois anos temos um panorama geral dos conhecimentos adquiridos pelos alunos ao longo da educação básica. A partir de 2005, o sistema passou a incluir a Prova Brasil, que estendeu o exame a quase todas as escolas públicas de ensino fundamental do país.

Com isso, podemos contar hoje 20 anos de história sobre o desempenho escolar de nossos estudantes. No primeiro exame, em 1995, cerca de 40% dos alunos de 5º ano tinham um desempenho considerado adequado em leitura e interpretação de texto¹. Em 2013 (último dado disponível), este mesmo indicador avançou apenas até 45%, ou seja, podemos projetar que os filhos daqueles alunos de 1995 (que hoje estão na faixa dos 30 anos) não estarão aprendendo muito mais que seus pais. Perdemos uma geração.

.....
1. Todos os dados sobre desempenho nos exames nacionais têm como fonte o Inep/MEC e foram elaborados pelo Observatório do PNE (www.observatoriodopne.org.br).

O problema se agrava ainda quando analisamos a evolução desses alunos ao longo do ensino básico. Ao final do ensino fundamental (9º ano), não chega a 30% a parcela de alunos com proficiência mínima em leitura e interpretação de texto. No término do ensino médio, o índice é parecido: apenas 28% dos estudantes alcançam a proficiência mínima.

Além das competências da Língua Portuguesa, nossos alunos também têm extrema dificuldade em Matemática, disciplina essencial tanto para o letramento científico quanto para o desenvolvimento do raciocínio lógico. É possível dizer que desde a primeira geração que passou pelo Saeb até hoje, a proficiência em Matemática evoluiu entre os estudantes do 5º ano – em 1995, 20% tinham os conhecimentos mínimos na disciplina e, em 2013, eram 40% – embora ainda aquém do que se espera.

Porém, quando vemos a evolução dos alunos ao longo da educação básica, o cenário fica mais crítico. Ao final do ensino fundamental, não mais do que 17% dos estudantes chegam com os conhecimentos matemáticos adequados. No fim do ensino médio, isto é, às vésperas de ingressar na faculdade ou no mercado de trabalho, menos de 10% dos jovens brasileiros terão sido “alfabetizados” em Matemática. Um índice extremamente preocupante e que traz sérias consequências sobre o futuro desses jovens no mercado de trabalho.

Outra forma de ver o tamanho do atraso brasileiro é comparar nossos resultados com os de outros países. O Pisa (*Programme for International Student Assessment*) é um exame internacional organizado pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) centrado em leitura/interpretação de texto, matemá-

tica e ciências e aplicado a estudantes de 15 anos de idade de 65 países².

Em todas as disciplinas avaliadas, o Brasil aparece entre os dez países com pior desempenho. Em matemática, por exemplo, os alunos brasileiros aparecem em 58º lugar do total de 65 países. Isso coloca nossos jovens de 15 anos com desempenho comparável ao de países muito menos desenvolvidos, como Tunísia e Jordânia, e abaixo de diversos países da América Latina, como México, Uruguai e Costa Rica.

Segundo os critérios do último exame (2012), 67% dos nossos estudantes não têm desempenho mínimo adequado em matemática aos 15 anos (equivalente ao final do ensino fundamental). Para se ter uma ideia, os países com melhor colocação no ranking, como China (Xangai), Coreia do Sul e Finlândia, não têm mais do que 10% de seus estudantes no nível abaixo do adequado.

Diante deste cenário, é de se perguntar onde está o problema, por que não conseguimos evoluir, apesar de todo o movimento de priorização da educação nas pautas nacionais. Uma das respostas mais usadas é a falta de recursos. Como proporção do PIB, o investimento público em educação no Brasil (considerando os gastos de todos os entes federados) é compatível com o padrão de países mais desenvolvidos. Segundo a OCDE, em sua pesquisa *Education at a Glance*², em 2010, o investimento público em educação no Brasil era de 5,6% do PIB, enquanto os países da OCDE investiam em média 5,4% de seus PIBs.

Porém, em termos de valores absolutos, o gasto por aluno/ano no ensino fundamen-

2 Fonte: PISA – Programme for International Student Assessment (<http://www.oecd.org/pisa>).

3 Fonte: Education at a Glance (<http://www.oecd.org/edu>).

tal brasileiro é de mais de R\$ 3.300 ou pouco mais de 23% do PIB per capita. Nos países da OCDE, gasta-se um valor anual equivalente a 27% de seus PIBs per capita, com a diferença que o PIB per capita médio dos países da OCDE é três vezes maior que o brasileiro.

Assim, o montante de nossa riqueza dedicado à educação é compatível com a prática de países mais desenvolvidos. Porém, o tamanho do PIB brasileiro coloca-nos ainda muito distantes do investimento que os alunos dos países mais ricos recebem. Caso a nossa economia continue sem crescer, os planos para aumentar o percentual do PIB destinado à educação podem não se converter em aumento de investimentos de fato.

De qualquer forma, os problemas da educação brasileira vão além de quanto recurso investimos e passam por como gastamos este recurso. Os problemas são muitos, mas apontarei aqui alguns que considero muito críticos e representativos do tamanho da crise que vivemos hoje.

O ensino médio: crise anunciada

O ensino médio é hoje um dos maiores desafios da educação brasileira. Além de ser a etapa final da educação básica (a que todo cidadão deve ter acesso), ela tem papel crucial na preparação dos estudantes para o mercado de trabalho e/ou a continuidade dos estudos. Sua relevância, no entanto, convive com uma série de desafios.

Os estudantes chegam tarde ao ensino médio, se é que chegam: 1 em cada 5 jovens de 15 a 17 anos não frequenta escola e apenas metade desses está frequentando o ensino médio. A juventude ainda sofre da falta de oportunidades: 1 em cada 4 jovens nem estuda nem trabalha. São mais de 4 milhões

de jovens de 15 a 20 anos perdendo oportunidades de estudar e progredir⁴.

Entre a parcela dos jovens que alcançam o ensino médio, a vida também não é fácil. Como já discutimos, a maioria dos alunos termina o ensino fundamental despreparado para continuar os estudos, sem aprender os conteúdos básicos em Língua Portuguesa e Matemática. Isso faz com que os jovens tenham extrema dificuldade em seguir até o fim do ensino médio. De cada dez alunos que entram no ensino médio, apenas cinco vão se formar no tempo certo. Os outros serão reprovados ou, pior, abandonarão os estudos (o abandono no primeiro ano do ensino médio chega a 10% e a reprovação, a 17%)⁵.

Com isso, apenas metade dos jovens de 19 anos tem ensino médio completo. A outra metade (mais de 1 milhão de jovens) entra, todos os anos, no mercado de trabalho com grande desvantagem para competir por vagas de emprego.

Além de ruins, os números do ensino médio não têm evoluído. Há dez anos, as matrículas não crescem – permanecem estagnadas em torno de 8,3 milhões de alunos –, o número dos que concluem o ensino médio está estagnado há cinco anos e o nível de aprendizado nunca cresceu desde que se começou a medi-lo, em 1995.

Nos últimos anos, diversas políticas federais têm focado no ensino médio, porém sem muita efetividade. Em 2007, entrou em vigência o Fundeb (em substituição ao Fundef), cujo principal objetivo era, por meio da redistribuição dos recursos destinados à educação básica, universalizar o acesso ao ensino médio. Em 2009, o MEC transfor-

4 Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, IBGE. Fonte: Censo da Educação Básica, MEC.

5 Fonte: Censo da Educação Básica, MEC.

mou o Enem (Exame Nacional do Ensino Médio), criado em 1998 para avaliar o desempenho do estudante ao final da educação básica, em mecanismo de seleção para o ingresso no ensino superior. Na prática, um vestibular nacional unificado e uma das condições de acesso ao ProUni e ao Fies e, deliberadamente, com a intenção de induzir a reestruturação do currículo escolar do ensino médio. Porém, o grande peso que o chamado Novo Enem passou a ter acabou corroborando o único ou principal objetivo do ensino médio – o ingresso na universidade –, contribuindo para que seu conteúdo esteja cada vez mais distante do mundo dos jovens e do mundo do trabalho. Na verdade, o Enem engessou mais ainda o currículo e transformou a escola de ensino médio em cursinho preparatório para o exame.

Diante desse quadro, diversos especialistas concordam que a raiz do problema está na inadequação do currículo de ensino médio no país, que se mostra pouco atraente e sem significado para os jovens, que percebem um claro descolamento entre a realidade e os conhecimentos ensinados. Além disso, o ensino médio traz baixo retorno financeiro e poucas perspectivas profissionais para seus concluintes.

Dessa forma, torna-se evidente a necessidade de uma completa reformulação do ensino médio que permita a esse nível de ensino assumir novos significados, de forma a atender às múltiplas exigências da sociedade contemporânea nos vários campos do saber e do trabalho.

Por um lado, modelos mais leves e flexíveis de percursos curriculares precisam ser implantados; por outro, a experiência educacional não pode estar limitada ao universo da escola; e, finalmente, o sistema educacional precisa se tornar mais pertinente, para que os jovens possam perceber sua relevân-

cia e conexão com seu cotidiano e com sua vida. O governo federal deve apoiar a construção de novas diretrizes para o ensino médio, bem como as políticas desenvolvidas pelos estados, principais responsáveis por esse nível de ensino.

Apesar do aparente consenso sobre a inadequação do currículo do ensino médio, a decantada reforma deste nível de ensino vem se somando a outras tantas, como a tributária e a política, sobre as quais todos, ou ao menos a maioria da opinião pública, manifesta-se a favor da ideia geral, mas há pouco ou nenhum entendimento sobre qual reforma deve ser implementada. Este será um dos maiores, senão o maior, desafio da gestão educacional que se inicia nos estados e no Distrito Federal neste ano de 2015.

Além da total reformulação do ensino médio, merece atenção especial a educação profissional. O crescimento significativo da demanda por profissionais capacitados em todos os níveis, dos ofícios e da formação inicial até as atividades técnicas mais elaboradas e avançadas, é uma realidade do mercado de trabalho do país e do mundo.

Vários estados brasileiros implantaram, ao longo dos anos, programas de educação profissional que buscaram atender às necessidades locais. Com a criação do Pronatec, em 2011, houve uma ampliação da oferta de cursos técnicos em todo o país. No entanto, o programa, em que pese os altos recursos investidos, tem apresentado resultados insuficientes e altíssimos índices de evasão. Apenas 30% dos alunos estão fazendo cursos técnicos. Os demais seguem cursos de formação continuada ou iniciação profissional. Algumas faculdades privadas que oferecem o Pronatec estão lidando com uma evasão que atinge até 60%, embora o número oficial seja de apenas 13%.

O Pronatec tem problemas de concepção e de organização: é baseado na oferta de cursos, não em demanda; premia o número de matrículas, e não a aprendizagem e o emprego; nunca foi avaliado. Outro claro problema é a subordinação da oferta de cursos aos interesses dos entes ofertantes, de forma desarticulada com as vocações e demandas locais e regionais.

É imprescindível conceber e implantar um modelo estratégico de oferta de cursos técnicos, concomitantes ou sequenciais ao ensino médio, que considere a demanda específica de cada estado e suas microrregiões, que esteja alinhado aos investimentos de empresas e governos, que identifique carreiras com maior taxa de empregabilidade, que esteja em sintonia com as necessidades dos arranjos produtivos locais e que dê sustentabilidade às políticas públicas de desenvolvimento humano e socioeconômico dos municípios, estados e país.

Torna-se, ainda, necessário estabelecer critérios legais e objetivos para o processo de pactuação de vagas em todo o território nacional, bem como garantir a efetiva representatividade dos estados nos processos de planejamento e tomadas de decisão acerca da oferta de cursos e seu monitoramento e avaliação.

Outro avanço necessário diz respeito a um melhor aproveitamento das condições de oferta das redes estaduais, que deverão ser apoiadas em suas necessidades de infraestrutura laboratorial e tecnológica, para que a ampliação de vagas do Pronatec nas redes estaduais permita a articulação da oferta de educação profissional com as propostas curriculares do ensino médio. É fundamental conferir transparência e objetividade aos critérios de repasse de recursos aos estados, com base no cumprimento de metas previamente acordadas.

Por fim, as mudanças no ensino médio devem passar pelo enfrentamento de um dos mitos falaciosos, que ronda o debate histórico sobre a obrigatoriedade do modelo de ensino médio único, igual para todos, para “garantir a formação de cidadãos plenos”. A realidade do nosso ensino médio revela exatamente o contrário. Como mostra a experiência internacional, o ensino médio deve ser mais flexível e oferecer trajetórias ou percursos escolares distintos sem prejudicar a garantia de certificação de nível médio para todos que optarem por seguir uma trajetória profissionalizante de nível superior ou um curso técnico. Não faz sentido obrigar estudantes que optam por um curso técnico concomitante terem que cursar o mesmo currículo do médio acadêmico.

Por que não propor o primeiro ano igual para todos e a diversificação a partir do segundo ano, sem a obrigatoriedade de cumprir o currículo único obrigatório para aqueles que optem por curso técnico ou aprofundamento de estudos em áreas específicas? Por que não oferecer um sistema de créditos de modo que um aluno que opte pelo técnico em microeletrônica seja dispensado de algumas aulas de matemática e física do médio acadêmico? Por que não oferecer disciplinas eletivas para aqueles que optam pela área de humanas e dispensá-los de algumas aulas do currículo de exatas? Por que não permitir o aprofundamento das áreas acadêmicas de maior interesse dos alunos? Por que não permitir que, independentemente das escolhas pessoais, mais acadêmicas ou profissionalizantes, todos tenham a oportunidade de encurtar caminhos, dedicarem-se mais aos estudos de seu interesse e obter a certificação de nível médio que lhes garanta no futuro a continuidade dos estudos no nível superior?

Enfim, as mudanças de grande amplitude

que caracterizam a sociedade contemporânea vêm causando um impacto de proporções inéditas no campo educacional, particularmente no que concerne à juventude. O aumento crescente da demanda por mais escolaridade, a busca por novas formações, a necessidade de percursos curriculares mais flexíveis, a existência de recursos pedagógicos tecnologicamente avançados, o advento da internet e das redes sociais e a comprovada limitação das metodologias mais ortodoxas tornam evidente que a escola, como é hoje, não atende às expectativas e às necessidades da juventude brasileira.

O ensino superior: crise que se anuncia

O ensino superior no Brasil segue de perto o atraso do nível básico, até porque o segundo tem impacto sobre o primeiro. A grande demora em investir na educação básica – basta lembrar que foi apenas nos anos 1990 que conseguimos universalizar o ensino fundamental – gerou também grandes atrasos no ingresso da população ao ensino superior.

No Brasil, hoje, apenas 13% da população acima de 25 anos tem ensino superior completo, índice baixo se comparado com os países desenvolvidos (média da OCDE é de 30%). E a baixa frequência ao ensino superior não contribui com este quadro. Puxado também pela baixa conclusão do ensino médio, o percentual de jovens de 18 a 24 anos que cursa ensino superior é de 16%. Não cabe aqui alongar a discussão, mas vale ressaltar que esses números devem ter grande impacto negativo sobre a produtividade da nossa mão de obra e, em última instância, sobre a capacidade de crescimento econômico sustentado do país.

Inicialmente, o governo federal – principal responsável pelo ensino superior no país – fez uma opção, ainda na era desenvolvimentista de 1950-1970, por investir pesadamente no ensino superior público e gratuito. Esta primeira estratégia sem dúvida foi capaz de gerar centros de excelente reputação acadêmica, mas ofereceu às atuais gerações uma rede de ensino superior entre as mais caras do mundo.

Os gastos diretos do Brasil com ensino superior representam 0,9% do PIB, o que significa US\$ 10.900 por aluno/ano (dados de 2011), quatro vezes mais do que se investe nos alunos de educação básica. Embora tenha melhorado, pois chegou a ser sete vezes maior, esta discrepância está entre as mais altas do mundo. Para se ter uma ideia, entre os países da OCDE, o gasto por aluno no ensino superior é 1,5 vez maior que o da educação básica.

Em grande parte esses altos investimentos por aluno justificam-se pelo elitismo de nossas universidades públicas. Em média, elas têm 11 alunos para cada docente⁶. Esta é uma medida de “baixa produtividade” do ensino superior, já que mostra qual a sua capacidade limitada de gerar profissionais formados. Além disso, outra medida da baixa produção de nosso ensino superior está na baixa qualidade das publicações científicas. A qualidade das publicações acadêmicas brasileiras caiu em dez anos, segundo pesquisa da editora Elsevier⁷. Em grande parte, esta é uma responsabilidade das universidades públicas (especialmente as federais) que têm a pesquisa científica como parte de suas missões.

A partir dos anos 2000, mas especialmente na última década, o perfil da oferta de ensino superior mudou radicalmente, com uma preva-

4 Fonte: Censo da Educação Superior, Inep.

5 Fonte: Scimago Journal & Country Rank, Elsevier Publishing (www.scimagojr.com).

lência cada vez maior do setor privado. Entre 2003 e 2013, o número de matrículas no ensino superior saltou de 3,8 milhões para 7,3 milhões, em grande parte, puxadas pelo setor privado, que hoje representa 75% do total de alunos.

Entre as políticas mais importantes para esta expansão estão as que subsidiam o setor privado. O ProUni, criado em 2004, é um programa de bolsas de estudo destinado, sobretudo, a alunos de baixa renda oriundos do ensino médio público. O programa repassa recursos diretamente às escolas privadas e, atualmente, conta mais de 500 mil alunos. Já o Fies é um programa de crédito estudantil, no qual o governo federal concede um empréstimo aos estudantes, com juros subsidiados e prazo de pagamento em até três vezes a duração do curso financiado. Neste programa, também os recursos são repassados diretamente às instituições privadas. O Fies já possui, hoje, mais de 1 milhão de contratos.

Não obstante a enorme inclusão que essas políticas geraram, justamente a sua rápida expansão gera uma série de desafios que precisam ser enfrentados. E o principal deles está no Fies. O modelo de financiamento adotado pelo governo federal não foi adequadamente planejado e é repleto de falhas, o que levou o Fies à grave crise que vive hoje. O modelo de financiamento é insustentável. O Fies cobra, atualmente, uma taxa de 3,4% a.a., enquanto a taxa básica de juros da economia mantém-se acima dos 13% a.a., o que gera um enorme peso para as contas públicas, uma vez que o diferencial de juros é todo coberto pelo Tesouro. Além disso, o fundo que garante este crédito é capaz de cobrir apenas 10% do volume total, o que não é compatível com os níveis de inadimplência de programas semelhantes em outros países.

O modelo de seleção do público atendido também não é adequado. O corte de renda

para elegibilidade no Fies é de 20 salários mínimos, o que torna elegível uma parcela muito grande da população, incluindo estudantes que teriam renda para pagar o ensino superior. Ou seja, trata-se de um programa extremamente mal focalizado e que pode aumentar a desigualdade.

Com a enorme pressão sobre os gastos públicos e a recente crise fiscal, o governo federal mudou as regras de repasse, que passam a acontecer a cada 45 dias, e não a cada 30. Na prática, o MEC passou a atrasar o pagamento do Fies às instituições privadas, o que representa um enorme risco à saúde financeira dessas empresas, uma vez que muitas já chegam a ter mais da metade de seus alunos no Fies.

Além da insegurança jurídica gerada pelas mudanças intempestivas nos mecanismos de repasse, o MEC mudou os critérios de elegibilidade para o programa no apagar das luzes de 2014. Logo após a realização do Enem 2014, muitos candidatos estimulados pela propaganda oficial de expansão do Fies durante a campanha eleitoral foram surpreendidos com a exigência de nota mínima na prova e na redação. As novas regras de seleção deveriam ter sido anunciadas no mínimo antes da inscrição dos candidatos no Enem, ou seja, antes das eleições.

Além disso, há diversas preocupações sobre a capacidade de pagamento dos alunos. Ainda não temos dados para o Brasil, mas nos EUA a inadimplência em programas de financiamento estudantil já passa de 10%, e o volume total da dívida ultrapassa US\$ 1 trilhão. Comparado com o volume alocado no fundo garantidor (incapaz de cobrir tamanha inadimplência), este dado pode levar o Fies à bancarrota. Portanto, a sustentabilidade financeira do Fies é algo preocupante e que tende a afetar todos os envolvidos: as instituições privadas em posição frágil devido aos

atrasos nos repasses; o governo federal, vendo crescer de forma vegetativa o volume do subsídio; e os estudantes recém-formados, endividados em plena crise econômica.

Do lado das universidades federais, o MEC apostou recentemente no Reuni, um ambicioso programa de investimentos e expansão das universidades federais. O programa tinha como um dos seus objetivos ampliar a proporção de alunos por docente e reduzir a evasão. Porém, não tem sido bem-sucedido em nenhum dos casos.

São preocupantes os altos índices de evasão que ainda predominam no ensino superior, tanto no setor privado como no público, pois nos leva a questionar tanto a preparação desses estudantes para o ensino superior – já sabemos que nosso ensino médio não os prepara adequadamente – quanto o próprio modelo do ensino superior, que reproduz, em grande medida, as falhas do ensino médio: excesso de academicismo; falta de conexão com a realidade; má formação de professores e conteúdos desatualizados.

Além de uma reformulação do modelo de ensino superior, é necessário repensar o financiamento das universidades federais, que ainda são caras e pouco produtivas, e é preciso rever o modelo do Fies, que pode levar a uma crise geral no setor privado.

O Plano Nacional de Educação: das discussões sem fim às metas irreais

O quadro geral da educação brasileira torna-se ainda mais preocupante quando percebemos que as diversas políticas adotadas nos últimos dez anos não têm apontado na direção certa. Faltam políticas que realmente revolucionem a educação brasileira. Um exemplo maior dessa falta de sintonia das políticas educacionais do país é

o Plano Nacional de Educação, supostamente a base de alinhamento de toda a educação brasileira.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, aprovado pela Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014, é um exemplo de como nos faltam boas políticas, pois combina todos os elementos para não dar certo: apresenta metas irreais, não indica como elas devem ser cumpridas e não exige compromisso dos gestores da educação.

Um dos pontos mais celebrados é tratado na meta 20: atingir investimento de 10% do PIB na educação pública. Apesar da grande pressão social para aprovação desta meta, ela não parece fazer sentido. Como já discutido, o investimento que se faz hoje em educação pública já é compatível com a prática em países com alto desenvolvimento educacional. Para se ter uma base de comparação, entre os países da OCDE, apenas Dinamarca e Noruega têm investimento tão alto em educação pública e, mesmo assim, são percentuais que não passam de 9% do PIB. Obviamente, se o PIB brasileiro crescer, o volume de recursos pode ser bastante elevado, mas caso a economia continue estagnada os recursos destinados à educação poderão ser insuficientes para alcançar a média do PIB per capita dos países da OCDE. Ou seja, como assegurar que um volume tão grande de recursos será investido em ações para elevar a qualidade e a equidade da educação em nosso país? No nosso caso, parece ser mais importante melhorar a gestão dos recursos atuais, afinal, mais recursos aplicados nas mesmas ações que não vêm dando resultado não vão gerar qualquer impacto positivo.

Ainda sobre o financiamento da educação, o plano propõe que os profissionais de magistério do país tenham seu salário médio equiparado à média dos demais profissionais

de formação equivalente. Segundo dados do MEC, em 2014, o salário médio dos professores da educação básica pública não federal, com nível superior completo ou incompleto, era 32% menor do que o dos demais profissionais com a mesma formação. No entanto, a equiparação não é uma boa medida. Considerando que os professores em geral se aposentam com 25 anos de carreira, têm faltas abonadas, férias mais longas e jornadas de trabalho menores, o ideal seria calcular a equivalência da hora de trabalho do professor com a hora trabalho dos médicos e engenheiros do setor público.

Carreira e formação de professores são temas centrais de qualquer política pública de melhoria da qualidade e da equidade da educação. Contudo, a melhoria salarial desvinculada de propostas de carreiras que valorizem o mérito e sem a completa revisão dos programas de formação docente podem ter impacto nulo na melhoria da educação brasileira.

Atualmente, as redes públicas devem cumprir o piso nacional dos professores, implantado em 2008. Porém, nem todas as redes conseguem pagar o valor mínimo estabelecido pela lei federal. E essa situação é especialmente grave para as redes municipais, cujos governos já têm orçamentos bastante pressionados. Assim, se o governo federal não conseguir estabelecer exatamente as fontes de renda para o cumprimento dessa meta, dificilmente as redes de ensino (estaduais ou municipais) terão condições financeiras para valorizar o salário dos professores.

A gestão desse tipo de meta, que envolve diversas redes de ensino, passa por uma questão importante, mas não seriamente debatida, que é a relação federativa entre os entes federal, estadual e municipal. O PNE destaca, em inúmeras metas e estratégias, a necessidade

de articulação entre as instâncias da federação. A implementação das 20 metas e das estratégias do PNE depende diretamente da adequada articulação entre os entes, de sua capacidade de definição conjunta de prioridades e de financiamento. O plano prevê, por exemplo, a regulamentação do parágrafo único do artigo 23 e do artigo 211 da Constituição Federal, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais.

PNE carece de virtudes

Portanto, será necessário grande esforço político institucional de negociação e cooperação entre os entes federados na definição de espaços federativos que articulem as políticas educacionais, promovendo a definição de prioridades, a divisão de responsabilidades, a delimitação da capacidade de atendimento de cada ente, o levantamento das necessidades de recursos e os principais meios de repartição de recursos. No atual contexto de crise política e aprofundamento da crise econômica, com efeitos importantes na queda das receitas orçamentárias em todos os níveis de governo, haverá condições de negociação dos mecanismos de cooperação necessários para viabilizar as metas do PNE?

O PNE prevê também um conjunto de metas de expansão da educação igualmente pouco razoáveis. O plano prevê que o atendimento da educação infantil para crianças de até 3 anos alcance 50%. Há dois grandes

problemas nesta meta. Primeiramente, pressiona, de novo, as prefeituras a investir mais em educação infantil, em um contexto de crise fiscal e de queda na população infantil. Em segundo lugar, pressupõe que haja benefícios em manter crianças nesta idade em creches, algo que ainda é polêmico entre os especialistas, já que diversos estudos mostram os benefícios (em termos de habilidades socioemocionais) do convívio de crianças nesta idade com a família.

Outra meta que se choca com a realidade é a que trata da inclusão de 85% dos jovens de 15 a 17 no ensino médio. Como já discuti, há dez anos a frequência desses jovens ao ensino médio não passa de 60% e, a menos que se proponha uma reforma séria no ensino médio, dificilmente conseguiremos incluir esta monta de estudantes nesse nível de ensino. Problema semelhante acontece com a meta de inclusão no ensino superior, que

deve enfrentar os sérios problemas de evasão, o alto custo da educação superior pública e a crise do financiamento público ao setor privado. Também irrealista e na contra-mão das evidências, a meta 16 prevê curso de pós-graduação para 50% dos professores de educação básica pública. Todas as pesquisas nacionais e internacionais indicam que a pós-graduação acadêmica *stricto sensu* não aumenta a efetividade do ensino e a aprendizagem das crianças.

Assim, o principal instrumento de planejamento para a educação brasileira nesta década carece de virtudes que permitam não apenas o seu cumprimento, mas também sua contribuição para melhorar efetivamente a educação do país. Definitivamente, se partimos de um quadro ruim e não sabemos planejar um rumo melhor para os próximos dez anos, estamos a caminho de perder mais uma geração.

Corrupção, Legitimidade Democrática e Protestos: o *Boom* da Direita na Política Nacional?

.....
HEL CIMARA TELLES

Introdução

A corrupção política tem sido objeto de inúmeros debates no país, especialmente a partir do mensalão, cujo julgamento dos envolvidos coincidiu com o período das eleições para prefeitos de 2012. O tópico adquiriu ainda maior visibilidade a partir das manifestações de junho de 2013, ocasião em que multidões saíram às ruas para protestar, com um cardápio diversificado de demandas. A questão central do movimento, iniciado em São Paulo, foi a melhoria dos serviços públicos. Contudo, na cobertura realizada pelos meios de comunicação, os principais pretextos geradores da convocação para a manifestação – a

.....
HEL CIMARA TELLES é doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, com estágio pós-doutoral na Universidad de Salamanca e na Universidad Complutense de Madrid. É coordenadora do Grupo de Pesquisa “Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral”, grupo multidisciplinar da Universidade Federal de Minas Gerais, coordenadora do Grupo de Investigação “Comunicação Política e Comportamento Eleitoral”, junto à Associação Latino-Americana de Ciência Política (Alacip), membro da junta diretiva da Associação Latino-Americana de Investigadores em Campanhas Eleitorais (Alice) e pesquisadora do Comparative National Electoral Project (CNEP). É autora de publicações nacionais e internacionais na área de opinião pública, comportamento eleitoral e partidos políticos. Atualmente, é professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

mobilidade urbana e as tarifas dos transportes públicos –, foram se tornando invisíveis e, gradualmente, substituídos por outras pautas. A corrupção foi enquadrada pelas mídias como a referência fundamental deste movimento. Desde então, a corrupção tem sido intensamente debatida na esfera pública, especialmente durante os protestos realizados contra a realização da Copa do Mundo e, com maior ênfase, pelos candidatos que disputaram o cargo de presidente na campanha eleitoral de 2014.

A corrupção pode ser definida como o uso ilegal do poder público em benefício particular, com o objetivo de transferir renda pública ou privada de maneira ilícita para determinados indivíduos ou grupos ligados por interesse comum. Os fatores causais da corrupção podem ser pessoais e institucionais – resultantes das características dos governantes ou das normas que regulam o sistema político, as instituições, os partidos e as eleições. A corrupção política força o setor público a realizar investimentos em projetos financeiramente mais proveitosos para alguns grupos, que conseguem diferenciais competitivos ilegítimos para as suas iniciativas.

Os regimes democráticos, por serem mais transparentes, são menos permeáveis às práticas ilícitas, uma vez que neles são

maiores as possibilidades de o Estado se articular através de procedimentos universais e de ser controlado e fiscalizado pela sociedade civil e por órgãos autônomos. Em regimes nos quais as estruturas governamentais são mais fechadas, a incidência de corrupção no poder público tende a ser maior, em função da limitada *accountability* horizontal e vertical. Como a divulgação dos casos de corrupção nos regimes autoritários é quase inexistente ou nula – em função da censura à imprensa ou pela insuficiência de investigação –, a percepção da corrupção acaba por ser reduzida à opinião pública.

A despeito de sua presumida relevância para determinar atitudes e mobilizar a ação política, apenas recentemente as pesquisas acadêmicas brasileiras se debruçaram sobre o impacto da corrupção nas atitudes políticas, na decisão de voto e na legitimidade democrática. A partir destas observações, o objetivo deste ensaio será o de realizar algumas reflexões sobre as relações entre a corrupção e os recentes protestos chamados pelos grupos de oposição ao governo federal. Este artigo assinalará as novidades, bem como aquilo que é permanente nas percepções políticas dos participantes dos protestos. E examinará, ainda, em que medida o juízo sobre os partidos políticos, as instituições e os programas do atual governo afetam a adesão destes manifestantes à democracia e podem oferecer indícios de uma expansão do pensamento conservador no país.

Em seguida, o artigo irá explicar as razões que permitiram que a família ideológica de direita crescesse no país, a partir da combinação entre campanhas personalistas baseadas em valências, piora dos indicadores econômicos, a reduzida institucionalização do sistema partidário e o crescimento do antipetismo. O ensaio discutirá, ainda, a

influência da mídia na organização destes protestos, argumentando que as influências dos meios de comunicação são limitadas, uma vez que, mais que organizar os protestos, a cobertura da mídia apenas ecoa, porque parcelas da opinião pública focada nos setores médios estão predispostas a assumir posições ideológicas de direita.

Corrupção e protestos pós-eleitorais: a direita vai às ruas

Existem evidências de que o pensamento de direita, o antipartidarismo reativo, o antipetismo e a ambiguidade em relação ao apoio à democracia se encontram disseminados entre os manifestantes contra o governo e que parcelas das camadas médias estão atentas e sensíveis às propostas ideológicas de direita. O posicionamento à direita se expressa numa forte posição contra as políticas públicas de inclusão social promovidas pelos governos. As opiniões e as atitudes políticas do público que compareceu aos protestos contra a presidente Dilma, em 12 de abril, em Belo Horizonte, foi pesquisado através de um *survey*.¹ Os dados que serão apresentados cobrem apenas essa cidade, e não destacam todos os temas associados à direita. Ainda assim, será possível verificar a agenda referente à economia, à moral, além da questão dos direitos sociais.

A principal diferença entre direita e esquerda reside em concepções distintas entre, de um lado, a ação individual e a escolha voluntária – destacadas pela direita –, e a ação coletiva, preferida pela esquerda. De uma forma geral, as correntes da direita

¹ A metodologia e os resultados aqui citados podem ser verificados na página do Grupo Opinião Pública: https://drive.google.com/file/d/0B1_d2uNS-ZSvLURXdTdlSTN-LY3M/view?pli=1

querem “repensar e propor novos parâmetros para as sociedades capitalistas avançadas frente à crise do estado de bem-estar, seja através da justificativa teórica do anti-igualitarismo, seja de propostas de cortes nas políticas de bem-estar social” (ALVES, 2000, p. 189). Os temas que marcam as diferenças entre a direita e a esquerda giram de intervenção estatal na economia e no comportamento social dos indivíduos.

A direita tem uma concepção não intervencionista na economia, desejando reduzir o estado de bem-estar e, por este motivo, aceitando um mercado sem regulação. No entanto, o tema da pobreza é central, uma vez que para a direita “o aumento da eficiência econômica e a geração da riqueza é prioritário, se for necessário escolher entre isto e a redistribuição de riqueza a favor dos mais pobres. A pobreza é um problema individual, cada um deve buscar melhorar sua renda por meio de trabalho e existe o combate às políticas de cotas e à ação afirmativa” (ALMEIDA, 2001, s/p). Outra *proxy* é a intervenção do Estado no comportamento social: a direita aceita mais intervenção. Por isso, acolhe menos a descriminalização do aborto e da maconha, a legalização da união civil entre pessoas do mesmo sexo e considera a religião como importante para a vida das pessoas.

No Brasil, os quadros políticos à direita geralmente não se assumem como tal e tendem a se apresentar como liberais, com o objetivo de se distanciarem de uma velha direita, associada ao período militar. Falar de uma direita no país não significa a referência a um projeto de organização institucional na forma de um partido conservador. Ao contrário, a direita brasileira nunca conseguiu se instituir com êxito em um único partido. Ela é fragmentada e seus quadros

disputam eleições proporcionais em múltiplas legendas. A direita se organiza na temporada pós-eleitoral para coordenar as suas ações, a partir da formação de bancadas legislativas, que fazem *lobbies* por interesses específicos, como a Bancada Ruralista, a Bancada da Bala, a Bancada Evangélica.

Antipetismo

Em Belo Horizonte e no restante do país, os protestos de 12 de abril foram convocados principalmente por três grupos com face pública nas redes sociais: o “Vem pra Rua”, o “Movimento Brasil Livre”, o “Revoltados On-line”. Eles foram mais exitosos nas capitais paulista e mineira, territórios da oposição nas eleições presidenciais de 2014. Uma primeira questão a ser destacada é o forte antipetismo nas mensagens compartilhadas, inclusive nos espaços off-line. Outra novidade é a organização não institucional destes grupos, que não se encontraram liderados por “políticos tradicionais”.

Os manifestantes eram, em sua maioria, indivíduos brancos, com alto grau de escolaridade, renda média superior a cinco salários mínimos, muito interessados na política e que usam, especialmente, a internet para se informar sobre a política. Eles foram convocados a participar através das redes sociais. Apesar de a maior parte desconhecer quem eram os líderes das manifestações, eles compartilhavam os conteúdos dos grupos que atuam on-line. Além disso, demonstraram pouca confiança nos meios de comunicação.²

Este público afirmou que se manifestava pela indignação com a corrupção (36%),

2 A partir desta pesquisa, o Grupo Opinião Pública e o Centro de Convergências em Novas Mídias, ambos da Universidade de Minas Gerais, produziram um vídeo destacando os principais achados da pesquisa. O filme pode ser acessado em: <https://www.youtube.com/watch?v=H80gq1pZBNs>

mas também pela insatisfação com a política (18%) e para pedir a saída da presidente Dilma e do PT (16%). Contudo, mais do que a corrupção, o tema que mais os conectou foi o antipetismo. Para eles, os principais males do Brasil são atribuídos aos governantes identificados como petistas. 91% declararam que o PT fez um grande mal ao país e 82% deram nota 0 ao PT. O antipetismo também pode ser encontrado no julgamento que fazem dos seus quadros: 81% consideraram que Lula é um dos principais malfeitores do país, 82% concordam que Dilma também é uma das malfeitoras e 24% afirmaram que Jair Bolsonaro poderia ser um bom presidente para o Brasil. Para completar o posicionamento político, quase a totalidade dos que protestavam eram constituídos por eleitores do candidato derrotado à presidente pelo PSDB, Aécio Neves (81%).

Para os participantes dos protestos, o principal problema do país é a corrupção. E, apesar de se pronunciarem insatisfeitos com a piora da economia e com a política, estes temas não estão no centro de suas preocupações e motivações para os protestos: o Congresso Nacional, a reforma política e a economia não alcançam, juntos, 4% das citações sobre os principais problemas do país. E o petismo se associa à corrupção, quando analisadas as administrações mais corruptas do país, desde o governo militar. 80% dos manifestantes citaram o governo de Dilma ou Lula como os mais corruptos; somente 2,8% mencionaram os governos militares e 1,7% mencionou a administração de Fernando Henrique Cardoso.

Eles foram às ruas também para pedir pela saída da presidente Dilma, e estão dispostos a retirá-la do poder, seja pelo uso de medidas legais ou ilegais, como a cassação, o impeachment e, mesmo, pela intervenção

militar. Em relação à conjuntura, eles percebem a economia com contornos ruins, mas se observam menos impactados pela piora da economia em sua vida pessoal. Obviamente, são muito pessimistas em relação à administração da presidente, ainda que quase 1/3 considere que a agenda do governo se assemelhe ao programa de governo que foi proposto pelo candidato do PSDB.

Eles foram convidados a se situarem em uma escala ideológica de esquerda-direita. Antes de passar aos dados sobre esta posição ideológica dos manifestantes, é importante revelar o perfil médio dos eleitores da cidade. Belo Horizonte sempre foi governada por partidos de centro-esquerda e o Partido dos Trabalhadores – PT, e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) se revezaram na prefeitura desde 1993. Contudo, se observou em pesquisas anteriores, que a maioria do eleitorado da capital se posicionava no centro (50%), em seguida, à direita (25%) e, por último, à esquerda (14%). O Índice de Incentivos Capitalistas mostrava que os eleitores identificados com partidos à esquerda estavam mais de acordo com a reforma agrária e com o apoio ao Movimento dos Sem-Terras (MST). Já os eleitores do PSDB eram os que mais aderiam tanto à manutenção do status quo do regime da propriedade privada quanto aos valores políticos democráticos (TELLES & STORNI, 2011).

Já a distribuição dos manifestantes os situou ao centro (47%) e à direita (39%) e, nesse campo, 7,7% se colocaram na extrema-direita. A distribuição à direita entre os manifestantes é maior do que a encontrada na população da capital mineira (25%) e ela pode ser constatada pelos outros dados coletados sobre a percepção da economia, do mercado e dos direitos. Eles prezam a liberdade individual e econômica, avaliam que

os impostos cobrados são muito altos e estão de acordo que o direito à propriedade é fundamental para a sociedade e jamais deve ser ameaçado, o que os leva a serem desfavoráveis ao MST, que querem a redistribuição da propriedade fundiária. Completa este perfil a crença de que a única justiça perfeita é a feita por Deus e se mostram contrários à retirada de símbolos religiosos e crucifixos dos espaços públicos.

O perfil ideológico de direita é acrescido de outros subsídios ao redor dos direitos sociais. Apesar de a maioria concordar com a proposta de que reduzir a diferença entre as pessoas deve ser a prioridade de qualquer governo, comprovaram elevada resistência aos programas relativos à igualdade e expansão dos direitos das minorias.

A maior parte discorda das políticas governamentais de inclusão social, tais como o Bolsa Família (77,8%). Eles opinam que pessoas assistidas por programas sociais podem “se tornar mais preguiçosas”. Já 37% dos que protestavam alegaram que minorias, como negros, mulheres e homossexuais, têm direitos demais no Brasil, e as cotas raciais são contestadas pela maioria, pois 70,1%, declararam que elas deveriam ser eliminadas. A presença de médicos cubanos nos programas de atenção à saúde primária também é reprovada por 70,7%.

Em relação às classes sociais, o grupo demonstrou uma percepção hierarquizada do conhecimento produzido pelas camadas populares e pela concordância com a superioridade política de seu território em relação a outros espaços: a maior parte (75,6%) declarou que os pobres são desinformados na tomada de suas decisões políticas e que os nordestinos têm menos consciência do voto do que os moradores de outras regiões do país (59,3%).

Todavia, aceitam as políticas de punição e têm uma compreensão de segurança pública que castiga os infratores com métodos que não passam pela socialização. Eles se dividem em relação à pena de morte, mas a maior parte não é favorável à legalização do aborto. Existe uma elevada aceitação do tema da redução da maioria penal e do direito dos cidadãos ao porte de armas. A política de drogas também deve ser proibitiva, pois são desfavoráveis à liberação do consumo da maconha. No entanto, os manifestantes aceitam majoritariamente a união entre as pessoas do mesmo sexo e possuem um conceito um pouco mais liberal sobre a constituição da família.

Insatisfação com os partidos

Na América Latina, o maior nível de satisfação também com o desempenho do governo aumenta a crença de que os partidos representam eleitores (CORRAL, 2010). A percepção mais positiva sobre a eficácia do governo tende igualmente a aumentar a intensidade do partidário (MORENO, 2014). Estes manifestantes têm péssima avaliação do atual governo e, consequentemente, de sua eficácia, o que pode explicar o antipetismo e o antipartidarismo, visíveis neste grupo. Isso porque 42% não têm simpatia por qualquer legenda e nota-se o profundo desencanto com os partidos políticos em geral. Eles afirmam, em sua maioria, que alguns ou todos os partidos deveriam ser eliminados, para que novos sejam criados, indicando uma negação às legendas atuais. O PSDB alcançou, em uma escala de 0 – 10, notas muito mais positivas que o PT e o PMDB, mas as avaliações destes partidos foram, em geral, bastantes negativas.

A insatisfação com os partidos se traduz numa espécie de democracia na qual cida-

dãos desconfiados dos agentes institucionais têm consciência de seus direitos políticos. Os protestantes eram majoritariamente favoráveis ao direito às manifestações públicas, quando autorizadas. Contudo, idealizam que podem ser representados exclusivamente por governos nos quais tenham dado o seu voto. A noção de direitos políticos, no entanto, não transcende para o âmbito do direito à justiça social, pois, como observado, há forte desagrado com políticas inclusivas para os mais pobres.

Estudos realizados pelo Programa Nacional das Nações Unidas (PNUD) em 2004, em 18 países da América Latina, revelou que a preferência dos cidadãos pela democracia é relativamente baixa na região. Grande parte dos latino-americanos prefere o desenvolvimento à democracia e, inclusive, retiraria seu apoio a um governo democrático, se ele fosse incapaz de resolver os seus problemas econômicos. A partir de um Índice de Adesão à Democracia (IAD), a pesquisa encontrou três grupos que se distribuem de modo diferente no Mercosul e no Chile, nos Países Andinos e na América Central e no México: os democratas, os autoritários e os ambivalentes.

Os indivíduos de perfil autoritário opinam que atingir o desenvolvimento do país é uma meta mais importante do que a de preservar a democracia e não acreditam que a democracia seja indispensável para atingir esse objetivo. Eles se inclinam a preferir a substituição de qualquer tipo de democracia por outro sistema de governo. Os ambivalentes são pessoas com opiniões ambíguas. Eles, em geral, expressam conceitos delegatórios da democracia; concordam com a democracia, mas julgam que podem ser apropriadas decisões não democráticas, se tal caso for exigido pelas circunstâncias.

A princípio, a estimativa negativa sobre os partidos parecia não influenciar o apoio à democracia, pois os manifestantes declararam que eram desfavoráveis a que o presidente possa fechar o Congresso Nacional, censurar a imprensa, interferir nos sindicatos e impedir greves. Contudo, ao serem perguntados sobre a intervenção das Forças Armadas, metade afirmou que “os militares podem ser chamados a tomar o poder, em caso de desordem no país”. De acordo com o modelo proposto pelo Índice de Adesão à Democracia, feito pela pesquisa do PNUD, pelo menos 50% destes manifestantes podem ser classificados como ambivalentes, pois, em algumas condições eles podem aceitar regimes não democráticos. A preferência dos ambivalentes por uma liderança de base democrática, mas com traços que, embora autoritários, introduzam a eficácia na sua gestão, pode ser eventualmente capitalizada pelos adversários da democracia. Outro traço que aponta para a imprecisão em relação à democracia é o forte posicionamento anticomunismo, que remonta à Guerra Fria e que já foi distinção dos grupos ideologicamente de direita, no período que precedeu à articulação do golpe militar no Brasil: os manifestantes acreditam que o país está a caminho de uma *venezualização* e cada vez mais parecido com o regime cubano. A preferência dos ambivalentes por uma liderança de base democrática, mas com traços que, embora autoritários, introduzam a eficácia na sua gestão, pode ser eventualmente capitalizada pelos adversários da democracia.

As seções a seguir apresentarão uma discussão sobre as razões que permitiram a relevância do tema do combate à corrupção na política brasileira e quais as razões para que ele tenha se tornado capaz de mobilizar gru-

pos insatisfeitos com a política. O argumento é o de que a corrupção, atualmente, é uma valência que agrupa indivíduos posicionados à direita do espectro ideológico, que se expressam no antipetismo.

A corrupção nas campanhas eleitorais

A corrupção não é indicador de identidade ideológica, tampouco se constitui numa clivagem que reparta os eleitores em dimensões políticas díspares. A condenação da corrupção pode ser interpretada como uma valência. Valências são entendidas como questões neutras e sobre as quais existe consenso, tais como a paz, o desenvolvimento econômico etc. Os partidos e os cidadãos, distribuídos em qualquer ponto de uma escala política, garantem serem contrários à corrupção. Durante as eleições, os representados não necessariamente se posicionam em uma escala unilinear da direita à esquerda; assim, os partidos procuram valências que agreguem os votantes (STOKES, 1963). E é pela razão de os debates políticos serem esvaziados de ideologia que as valências, tais como o combate à corrupção, adquirem força política. Elas passam a ser centrais nas campanhas eleitorais, ocupam o lugar antes reservado aos conteúdos programáticos e podem definir os resultados das eleições.

Em sociedades com alta volatilidade eleitoral, reduzidos vínculos entre partidos e eleitores e elevado número de independentes, como no caso da brasileira, candidatos que conseguem se integrar positivamente a uma valência, seja por seus atributos funcionais ou pessoais, têm maiores chances de êxito eleitoral. A oportunidade de vitória dependeria, então, menos da ocorrência de

proposições políticas diferenciadoras entre os partidos, e mais das suas associações a uma questão conjuntural apoiada pela maioria da opinião pública. A ‘política de valências’ necessita de desenhar um personagem-símbolo, portador de qualidades tais como a integridade e a competência, que solucionem um problema específico. Por isso, neste modelo, o personalismo é uma heurística mais importante que a preferência partidária. A personalidade alegórica ativa o voto e aciona a participação não convencional.

O personalismo e o uso de valências têm sido frequentes nas últimas campanhas presidenciais brasileiras. O prestígio de Lula foi a principal valência em 2010 e o seu capital político foi pleiteado, inclusive pelos opositores que competiam por um imaginário popular desejoso de um nome que representasse o “terceiro mandato” de Lula. O prestígio do ex-presidente foi mobilizado no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) para ativar o eleitor *lulista* e convertê-lo em apoiador da candidata petista. O concorrente que se associasse positivamente ao ex-presidente, aumentaria potencialmente suas chances de vitória, em função da alta confiança depositada nele pelo eleitorado e, também, porque aquelas eleições se constituíram sob o signo da manutenção do *status quo* – o continuísmo do governo (TELLES & PIRES, 2014; TELLES & RUIZ, 2011). O apelo personalista, o destaque do apoio de Lula e a supressão de citações das siglas partidárias condicionaram a vitória de Dilma Rousseff (PT), eleita sob denúncias dos grupos de oposição que, como ocorrido em eleições anteriores, destacaram nas campanhas o tema da corrupção, vinculando-a, sobretudo, ao partido do governo – o PT (TELLES & RUIZ, 2011).

A relevância das valências e de uma persona que a representasse não foi diferente nas eleições de 2014. Com a economia crescendo

em ritmo mais lento, foram aumentadas a incerteza e as expectativas pessimistas sobre o futuro. Associados a esses fatores, o desgaste provocado por 12 anos de mandato executivo pelo mesmo partido – o PT, a cobertura negativa da mídia que, no período de pré-campanha, constantemente responsabilizava a esfera federal pelas obras incompletas e superfaturadas feitas para a Copa do Mundo, e a ausência de Lula como incumbente, facilitaram que a corrupção política adquirisse o estatuto de principal valência organizadora dos debates propostos pelos candidatos oposicionistas. Integrada à redução da maioria penal, a denúncia de corrupção governamental foi a principal mensagem exibida pelos candidatos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Em seus programas diários no horário eleitoral, nas redes sociais e nos debates, o candidato Aécio Neves verbalizou a seguinte fórmula para o combate à corrupção: “Fora PT!”, o que condicionava a extinção da corrupção ao afastamento deste partido dos cargos representativos proporcionais e majoritários.

De um lado, Dilma valeu-se do forte capital político de Lula para se eleger presidente em 2010, quando conquistou seu primeiro mandato. Em sua campanha para a reeleição, ela mostrou a necessidade de continuar o mandato para avançar os “Governos de Lula e Dilma”, optando pela personalização da agenda política. Mas, em função do forte componente antipetista disseminado pela campanha de seu principal adversário, a mensagem da candidata foi, no segundo turno, adquirindo contornos mais políticos. Ela foi obrigada a introduzir pautas mais à esquerda, como a justiça, a igualdade e a inclusão social, uma vez que a polarização política passou a exigir posicionamentos mais ideológicos, capazes de distingui-la do seu principal concorrente.

Da parte do PSDB, as mensagens foram alinhadas, nas diversas eleições presidenciais disputadas, em torno da suposta corrupção na administração federal, com poucos debates sobre as políticas públicas. Todavia, em 2014, unido ao tema da corrupção, o partido optou por destacar o antipetismo, que passou a ser um elemento central em suas peças e *spots* de campanha. Para se distinguir do PT, caracterizado como elemento exógeno e perturbador da ordem e dos interesses nacionais, optou-se pelo uso de uma linguagem nacionalista na qual transbordavam imagens e declarações que asseguravam que a missão da nova presidência a ser eleita seria a de “Devolver o Brasil aos brasileiros”.

O candidato Aécio tentou ser o personagem simbólico do combate à “corrupção promovida pelo PT”, e garantia que ele seria capaz de ‘livrar o país dos políticos corruptos’. Ele pretendia associar o PT à corrupção e, ao ativar o antipetismo, colocar-se como o personagem-simbólico representante da ética. Por isso, as suas atividades de campanhas convocavam os cidadãos a se mobilizarem em defesa da “Libertação do Brasil”. Diferentemente do ocorrido em 2010, a corrupção e o antipetismo ecoaram na opinião pública e deram ao PSDB o seu melhor resultado na série histórica das eleições presidenciais, após a vitória de Fernando Henrique Cardoso, em 1998.

Como observado, nas eleições presidenciais, não foram reforçadas as agendas programáticas. Contudo, se nelas tivesse sido expresso mais comumente o conflito político e ideológico entre as candidaturas, poderia ter ocorrido um maior fortalecimento do alinhamento partidário, pois, “se os conflitos são reduzidos, a importância emocional e avaliativa deste alinhamento partidário tenderá a ser menos relevante” (ANTU-

NES, 2008, p. 54). Mas, ao contrário de fortalecer as legendas, os políticos se valeram cada vez mais de uma comunicação política centrada em seus atributos pessoais e funcionais para atrair eleitores.

Corrupção e percepção da economia

O tema da corrupção e a investigação de políticos envolvidos em atos ilícitos na administração pública estenderam-se para fora da temporada eleitoral. A desconfiança no sistema político e a suspeita sobre a legitimidade das eleições foram intensificadas, após as eleições, pelas lideranças do PSDB, que passaram a fazer inúmeras declarações públicas e a propor ações na Justiça que questionavam a segurança das urnas eletrônicas. O PSDB solicitou à Justiça Eleitoral a auditoria das urnas, colocando sob dúvida o processo eleitoral e os seus resultados. Além disso, encetaram uma intensa campanha pelo impeachment da presidente recém-eleita, com o argumento de que ela estaria envolvida em casos de improbidade administrativa, ocorridos especificamente na estatal Petrobras.

As decisões e as percepções do eleitorado são suscetíveis às questões levantadas durante as campanhas políticas. Assim, em janeiro de 2015, os principais problemas do país, citados espontaneamente pelos brasileiros, estavam ligados à saúde (26%) e à corrupção (21%).³ Mas, quando comparada ao registrado em dezembro de 2014, a indicação da saúde caiu 17 pontos e a dos que mencionaram corrupção cresceu 12 pontos (era de 9%). A população passou a acreditar que os casos de

corrupção que envolvem os políticos e funcionários vinculados à Petrobras colocavam em risco a estatal e os negócios brasileiros e, para 52% da população, a presidente Dilma sabia da corrupção na empresa petroleira e permitiu que ocorresse. Concomitante ao tema da corrupção na Petrobras, a popularidade da presidente em seu primeiro mês de mandato caiu para somente 23% de aprovação, uma queda brusca, comparando-se ao mês anterior de dezembro, quando a sua avaliação positiva alcançava 42%.

A baixa popularidade da mandatária foi acompanhada de uma expectativa bastante negativa em relação aos indicadores econômicos do país, como a inflação e o desemprego. Do total da população adulta, 81% imaginavam que a inflação iria aumentar, e o crescimento do desemprego era esperado por 62%. A maioria (57%) dos brasileiros acreditava que o poder de compra dos salários iria diminuir nos meses seguintes e 55% entendiam que a situação econômica do país iria piorar, valor este que era o dobro do registrado em dezembro de 2014 (Instituto Datafolha, op. cit.).

A retração econômica tende a dilatar a insatisfação popular, dando vazão à intolerância à corrupção, pois os cidadãos se inclinam a responsabilizar a piora de sua situação pessoal aos desvios de recursos públicos promovidos pelo poder público. Em circunstâncias nas quais há uma retração – autêntica ou acreditada – do PIB, os eleitores procuram explicações para o baixo crescimento e podem associar a falta de investimentos do Estado em serviços públicos – que é onde inicialmente se cortam os gastos em períodos de crise – à recorrência de corrupção por parte dos funcionários públicos e dos políticos. A perspectiva de agravamento do quadro econômico provocou mais dúvidas em relação à compe-

3 Instituto Datafolha, janeiro de 2015. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/02/1587329-aprovacao-a-governo-dilma-rousseff-cai-e-reprovaacao-a-petista-dispara.shtml>. Acesso em 01 de junho de 2015.

tência do gestor público eleito e foi um fator facilitador para a disseminação da crença de que o governo federal, a pessoa do governante e seu partido eram corruptos.

O destaque da corrupção foi intensificado nos meses seguintes ao término das eleições presidenciais e, atualmente, além de ser a principal agenda dos grupos de oposição ao governo federal, é assunto dos mais frequentes nas coberturas das mídias tradicionais e das alternativas. A exposição permanente deste foco nos enunciados dos líderes oposicionistas e na mídia alargou os sentimentos dos cidadãos de que o sistema político é o reino da falsificação e da prebenda. Se, de um lado, a piora dos indicadores econômicos produz mais intolerância à corrupção, por sua vez, a ampliação da percepção sobre corrupção se configura como um dos principais motivos para a elevada desconfiança dos cidadãos em relação aos atores do sistema político e das instituições representativas – os partidos políticos, a classe política e o Congresso Nacional. Neste quadro, que combina perspectiva de crise econômica, em que a própria legitimidade do processo decisório passou a ser questionado pelos líderes da oposição, associado ao intenso volume de notícias que transformaram a corrupção em um escândalo político midiático, a preferência partidária no país foi drasticamente reduzida a tão somente 25% em janeiro de 2015 (Instituto Datafolha, op. cit.).

Corrupção, antipartidarismo reativo e *outsiders*

A legitimidade das democracias ocidentais estabelecidas é cada vez mais dependente do seu desempenho econômico (KLINGEMANN & FUCHS, 1995), e outros estudos concentraram-se mais especificamente sobre a eficácia percebida. Muitos

autores sustentam que as avaliações do “desempenho da democracia” são fortemente contaminadas pelo partidarismo. Os cidadãos que apoiam o partido do governo tendem a ser substancialmente mais positivos nas suas avaliações sobre “o desempenho da democracia”, com a situação política em geral e com a condição da economia, enquanto os apoiadores do partido da oposição tendem a ser mais negativos em todas as três dessas avaliações. Em contraste, atitudes de desafeto político são extremamente duráveis e são empiricamente distintas de apoio democrático e satisfação com o desempenho da democracia (MATTESS, 2015).

Nas últimas pesquisas realizadas para aferir a opinião pública brasileira, os partidos passaram a ser mais questionados em relação às suas funções essenciais, como canalizadores ou intermediadores dos interesses das sociedades e como agentes capacitados para transformar as demandas sociais em estratégias políticas eficientes. As disputas atuais ocorrem mais entre pessoas do que entre partidos, e os representantes eleitos se sentem livres em seu mandato, resultando em separação entre a elite política e os representados. Vale dizer que em janeiro de 2015, 75% dos brasileiros afirmaram não possuir vínculos com os partidos políticos. Pode-se observar nestes valores indícios de crescimento de um sentimento antipartidário. Os partidos são importantes como organizações de mediação política, mas a democracia representativa tem sido posta em dúvida no Brasil, fazendo com que os cidadãos se interroguem sobre a relevância das organizações partidárias e a sua centralidade.

E, da insatisfação com a política e com a economia, por grande parte dos brasileiros, emerge o antipartidarismo reativo. Este significa uma posição crítica adotada pelos ci-

dados, como resposta ao descontentamento com as elites partidárias. Os partidos políticos fazem promessas e aumentam as expectativas que os eleitores têm da política. Mas, eles não são capazes de cumprir seus compromissos declarados. Uma vez que as declarações dos partidos e das elites não são preenchidas, aumenta-se o desagrado com o sistema político. O antipartidarismo reativo é produto do *gap* entre as inconsistências das promessas dos partidos e a alta expectativa que os cidadãos têm sobre a eficácia das instituições e das elites políticas.

Estudando o sul da Europa, Torcal e seus colegas (2007) descobriram que na Espanha, no final dos anos 1980 e 1990, surgiu um número grande de casos de escândalos de corrupção que afetaram setores do governo e líderes partidários, assim como na Grécia que, até metade dos anos 1990, foi movida por escândalos e propostas demagógicas dos líderes. Também a Itália passou por décadas de instabilidade governamental e de imobilismo político, em função da ocorrência de corrupção. Nesses países, a reação à crise política foi o surgimento do antipartidarismo e o conseqüente descrédito nas instituições e na democracia. Este antipartidarismo foi explicado como uma resposta ao fracasso dos partidos, envolvidos em casos de corrupção, mas que antes elevaram as perspectivas dos eleitores ao ponto de não conseguirem desempenhar seus compromissos.

O antipartidarismo reativo e o desagrado com o funcionamento das instituições podem motivar o surgimento de políticos *outsiders*, que são candidatos com estilos e discursos antipartidários, que aspiram à presidência e que participam das eleições sem o apoio de um importante partido nacional em que tenham desenvolvido suas carreiras políticas fora dos tradicionais canais partidários

(CRESPO & GARRIDO, 2008). Os *outsiders* podem chegar ao poder com menos obstáculos em função da baixa institucionalização do sistema partidário e da reduzida identificação com os partidos. Um sistema institucionalizado possui regularidade da competição partidária, estabilidade nas conexões entre partidos e eleitores e a aceitação dos partidos como organizações legítimas. Como foi destacado por Berglund *et al* (2005:107, apud MORENO, 2014), “como a força da identificação partidária está relacionada à estabilidade do apoio partidário, tanto a nível individual quanto a nível associativo, a evolução do nível de identificação partidária é um indicador da estabilidade do sistema de partidos”. E, quando os sistemas não são estáveis em função do antipartidarismo, os *outsiders* podem organizar a opinião pública ao redor de um tema que lhes seja sensível.

No sistema presidencial, como o brasileiro, o apoio amplo que é necessário ser obtido pelos candidatos pode fazer com que as ideologias sejam desfeitas e que os líderes se sustentem em bases clientelistas e personalistas. Para obter a maioria dos votos, são levados a selecionar as valências em suas campanhas. Deste modo, quando o uso de valências, tais como a corrupção, ocupam o lugar da política, e os partidos passam a ser apresentados como ilegítimos, pode ser instalado o antipartidarismo reativo. No Brasil, está se disseminando a ideia de que a corrupção é um atributo das elites partidárias e, por essa razão, elas são ineficazes e ilegítimas para exercerem as funções governativa e representativa. E, com isso, a institucionalização do sistema partidário é enfraquecida, abrindo-se lacunas para o nascimento de *outsiders* e de lideranças neopopulistas.

Os *outsiders* podem assumir um subtipo de populismo, denominado “populismo

eleitoral”, que organiza suas clientelas fora dos partidos e das associações, a partir de seus atributos pessoais e de promessas de benefícios coletivos ou individuais. Além de antipolítica, a mensagem neopopulista é polarizadora, antiplural e intolerante e nela prevalece a lógica do “nós contra eles”. No neopopulismo latino-americano, nota-se a presença de um discurso polarizador que “objetiva destruir o opositor com sua lógica antiplural e intolerante, uma vez que este transforma a competição, natural da política, em uma luta entre combatentes fora da arena eleitoral” (CARNEIRO, 2009, p. 58).

O partidarismo e a legitimidade do processo decisório através das eleições foram postos à prova durante e após as eleições de 2014, sobretudo nas redes sociais. As novas tecnologias, ao permitirem um enorme número de cidadãos interligados, facilitam a participação política não convencional. Mas, através delas, podem ser reforçados tanto a mobilização cívica quanto o antipartidarismo daqueles cidadãos que são interessados, porém insatisfeitos com a política. Os usuários da internet que possuem muita atenção política, mas que têm pouco engajamento cívico e desencanto com as instituições, podem ser atraídos por *outsiders*, que ao se comportarem como ‘novos líderes’ que negam o papel das instituições, robustecem o descrédito com a política, sobretudo em democracias com características delegativas, como a brasileira.

A estratégia informal de grupos de oposição foi a de articular os segmentos insatisfeitos com a política através da internet – que são locais virtuais frequentados por indivíduos de maior escolaridade, mas com predisposição negativa em relação ao governo federal. Estes grupos, que se apresentam como apartidários (ou mesmo contrário aos partidos) e sem líderes, usaram o Twit-

ter e o WhatsApp para noticiarem fatos e boatos desfavoráveis ao governo e aos políticos. E, foram criados, no Facebook, perfis como o Vem Pra Rua, o Movimento Brasil Livre (MBL) e o Revoltados On-line, grupos que se especializaram na divulgação de casos de corrupção, conferidos unicamente à esfera política e, sobretudo, ao partido do governo. Eles também questionaram a credibilidade daquelas pesquisas eleitorais que indicavam a vitória da candidata petista e a segurança das urnas eletrônicas, antes mesmo do final do processo eleitoral. Posteriormente, passaram a protestar sobre a legitimidade dos resultados das urnas.

A consequência desta articulação virtual foi o aumento da percepção da corrupção, a mobilização de usuários das redes para o antipartidarismo reativo e para a organização de protestos pela saída da presidente eleita. De modo que o antipartidarismo das mensagens compartilhadas facilitou a emergência de lideranças com marcas neopopulistas, portadoras de preleções salvacionistas dirigidas aos grupos mais insatisfeitos, como os setores de classe média. Elas dispensam as intermediações e se comunicam diretamente com o “seu povo” através de mídias alternativas, com um discurso polarizado entre corruptos vs. éticos, fomentando a intolerância e pregando o combate contra os políticos, sobretudo dos quadros vinculados ao PT.

Corrupção e efeitos de mídia

As indagações sobre os efeitos políticos da corrupção são diversas e um ponto atualmente bastante debatido é sobre a capacidade da mídia brasileira para produzir atitudes negativas na opinião pública em relação aos atores políticos, ao dar visibilidade a casos de corrupção (TELLES et al,

2014; MENEGUELLO, 2011; MOISÉS, 2010; COIMBRA, 2010). A questão consensual nesta discussão é a de que a mídia é a principal fonte de informação dos brasileiros.⁴ A primeira hipótese para verificar o papel da mídia sobre as atitudes é a de que a mídia seleciona temas e sugere como eles devem ser interpretados. O julgamento que os eleitores fazem da política decorre não somente dos discursos emitidos pelos partidos e por seus líderes, pois a imprensa tem um papel importante na formação da opinião pública, na medida em que vincula uma agenda e interage com a vida cotidiana das pessoas.

Para avaliar a política, o cidadão necessita de informações e estas são obtidas, sobretudo, pelas notícias sobre política veiculadas nos meios de comunicação. As impressões constituídas servem para o cidadão formar opiniões sobre as habilidades dos políticos, decidir seu voto e mesmo julgar o sistema político e os partidos. Deste modo, a avaliação da política seria volátil e dependeria da agenda da mídia, pois a relevância dos problemas nacionais depende da exposição aos noticiários. A mídia, portanto, poderia alterar o interesse dos eleitores, ao repercutir na forma como o presidente atuará e em como ele será conceituado, pois os meios de comunicação poderiam modificar os critérios utilizados pelos eleitores no julgamento do desempenho do presidente, dos partidos e dos sistemas políticos.

No entanto, esta hipótese pode ser ponderada. Os sujeitos não são atores isolados e

com memória limitada, não são apenas consumidores de informações e atribuem responsabilidade ao governo e aos partidos políticos de acordo com as suas predisposições. Os efeitos da mídia sobre a percepção e a tolerância à corrupção não são homogêneos nem agem sobre todo o eleitorado de igual modo. O tema da corrupção sempre esteve presente nas campanhas *on-line* e *off-line*, mas o seu enquadramento atingiu de modos diferentes, e em momentos distintos, o eleitorado, pois a avaliação depende também de conceitos prévios sobre os atores políticos. Para ilustrar os diversos efeitos da mídia sobre a opinião pública, abordarei os casos das eleições para presidente, em 2010, de prefeito, em 2012, e a avaliação do governo da presidente Dilma, durante o seu primeiro mandato (2013).

Impacto negativo na candidatura do PT

Nas eleições para presidente, o tema da corrupção circulou tanto na TV quanto nos blogs e nas mídias digitais. A corrupção foi associada ao PT em todas as campanhas presidenciais, pelos opositores – o caso do “Dossiê dos Aloprados” (2006), o mensalão (2006), o Caso Erenicegate (2010), a Petrobras (2014). Mundim (2014) argumenta que a cobertura da imprensa foi capaz de ter um impacto negativo na candidatura do PT, nas eleições de 2006, e afastou partes da base eleitoral de Lula. Ele demonstrou que “a cobertura política da imprensa foi uma das responsáveis por levar muitos eleitores das classes média e alta, mais escolarizados e moradores das regiões mais prósperas, a apoiarem candidatos de oposição” (MUNDIM, 2014, p. 97). Todavia, a emissão de tais conteúdos pode ter alterado a opinião e realinhado o eleitorado, mas, até 2014, não

.....
4 A literatura procura saber em que medida a percepção da corrupção pode se expandir na sociedade a partir do volume de casos expostos nos meios de comunicação. Em seguida, se a ampliação da percepção pode fazer variar – aumentar ou reduzir –, a tolerância à corrupção. Finalmente, se a percepção e intolerância à corrupção têm implicações sobre a legitimidade da democracia. Mas, existem hipóteses alternativas sobre o papel da mídia em relação a sua capacidade de fomentar o antipartidarismo e reduzir a adesão à democracia.

havia sido capaz de alterar substantivamente os resultados agregados, em diversas ocasiões, e a organizar a opinião pública para protestar contra a corrupção no governo federal.

Durantes as eleições de 2010, apesar da intensa publicidade das campanhas sobre o suposto caso de corrupção envolvendo a Casa Civil, as pesquisas indicavam que a candidata Dilma era percebida como a mais honesta por 40,4% dos eleitores, superando José Serra (PSDB) neste quesito (31,7%). Igualmente, 49,9% afirmaram que a petista era a mais preparada para reduzir a corrupção no Brasil, e o modo como a candidata combateria a corrupção e puniria os corruptos aumentava em 38% as chances de voto nesta candidata.⁵ E, menos que 1% do eleitorado declarou se recordar de notícias negativas relacionadas aos casos de corrupção que envolviam a candidata. Os *recalls* das campanhas diziam respeito ao tema da saúde, com a corrupção sendo pouco lembrado.

Através do Observatório das Eleições, desenvolvido pela Universidade Federal de Minas Gerais⁶, puderam ser monitoradas as fontes da internet em 14 capitais, durante as eleições para prefeito em 2012. Ao verificar a circulação da informação sobre o tema da corrupção nos portais de informação, comparando-o com a ocorrência nas redes sociais *on-line*, pôde ser notado que nas eleições para prefeitos das capitais, a corrupção foi enquadrada como um escândalo político midiático, concentrado no caso do mensalão e no personagem “José Dirceu”.

Em Belo Horizonte, capital mais detidamente analisada, a corrupção surge na internet somente após o início do Horário Eleito-

ral. A menção à corrupção, no período de pré-campanha para prefeito, em 2012, era escasso, mas as referências ao tema nos portais digitais aumentaram no decorrer da campanha e alcança seu ápice em 12 de outubro, durante o desfecho do “Caso Mensalão”, quando são intensificados os debates entre os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Não obstante, a cobertura realizada nas mídias digitais teve efeito mínimo sobre os usuários da internet e houve reduzida ativação de votos contra o candidato do PT de Belo Horizonte, o ex-ministro Patrus Ananias. Por que isso ocorreu? Em primeiro lugar, porque o tema da corrupção não era considerado um dos maiores problemas da cidade nem das demais capitais. A saúde, a educação e a segurança pública eram questões mais relevantes naquele momento para o eleitorado.⁷ Em segundo lugar, tratou-se de um perfil de usuários da internet mais disponíveis a aderir à candidatura do candidato petista: os eleitores que acompanhavam a política, principalmente pela internet, eram mais independentes das informações disponibilizadas pela denominada mídia tradicional e mais próximos ao PT.⁸

A despeito de a corrupção ser transformada num escândalo político midiático, Dilma e Patrus, ambos do PT, mantiveram boa votação e os eleitores não os percebiam como desonestos nestas eleições. A mídia

.....
7 Pesquisa Ibope em 02 de outubro de 2012. Área em que a população está enfrentando os maiores problemas: Saúde (73%), Segurança Pública (53%), Educação (48%), Corrupção (9%). A partir de *survey* realizado na capital mineira, a análise das chances de riscos revela que o voto no candidato Patrus Ananias (PT) foi consideravelmente favorecido pelo acesso à internet como meio de informações para eleições e o acesso às mídias *on-line* garantia sete vezes mais chances de voto para Patrus que outros veículos (TELLES et al, 2013).
.....

8 Pesquisa Eleições Municipais 2012. Ipespe e Grupo Opinião Pública (UFMG).

.....
4 A Pesquisa Eleições Presidenciais 2010 - Ipespe e Grupo Opinião Pública (UFMG)
.....

6 <http://observatorio.inweb.org.br/>
.....

nem sempre possui grande impacto na relevância atribuída aos temas e no entendimento que os indivíduos possuem sobre diversas questões. Telles et al (2014) constataram que o consumo de notícias nem sempre é um componente importante para alterar as percepções do governo. A reprovação à presidente era maior entre os eleitores que usavam internet, que são também os mais escolarizados. A maioria daqueles que apoiavam o governo Dilma Rousseff apresentavam baixa escolaridade e baixa renda, e estavam expostos mais frequentemente à televisão, ao passo que os opositores estavam mais presentes na internet.⁹ Patrus teve os seus resultados pouco influenciados pela divulgação de casos de corrupção, pelos eleitores de BH que usavam mais a internet, pois eles eram mais autônomos e de esquerda; ao passo que Dilma sofreu maior reprovação de seu governo porque no panorama nacional, as pessoas que usam a internet são mais críticas ao governo.

O enquadramento da corrupção nos meios de comunicação e a sua presença nas campanhas não produziram consequências análogas. Os eleitores não são meros consumidores passivos de notícias, e se a corrupção foi atribuída aos políticos e ao partido do governo, ela nem sempre modificou as atitudes políticas. No entanto, atualmente, a corrupção é um tema capaz de agrupar cidadãos, que saíram às ruas protestando e exigindo a saída da presidente. A explicação para a competência que a questão da corrupção teve para organizar os protestos reside menos na exposição deste assunto nos meios

de comunicação e mais no crescimento de um perfil ideológico de direita, desejoso de uma referência negativa ao governo, representação que está presente entre os manifestantes que foram às ruas em 12 de abril.

Conclusões: uma nova direita organizada por *outsiders*?

A principal particularidade deste grupo de manifestantes analisados é, além da crítica aos casos de corrupção, o profundo sentimento contrário ao PT, aos seus líderes e às agendas de inclusão social.¹⁰ O que mudou entre 2010 a 2014? Por que apenas recentemente o tema de corrupção passa a alterar as atitudes dos eleitores, a ser associada como um atributo natural do petismo, e a organizar as ruas? Em primeiro lugar, a explicação para os protestos pela saída da presidente e o antipetismo não decorrem somente da cobertura que a mídia faz de casos de corrupção que envolvem o PT. De fato, há parcelas do antipetismo que podem ser explicados como uma reação da opinião pública aos casos de corrupção dos quadros do PT, amplamente divulgados pela mídia. Mas, tal sentimento contrário ao PT não tem sua origem simplesmente da narrativa feita pela mídia sobre os casos de atos ilícitos praticados por este partido.

Um ponto importante diz respeito ao papel que as mídias têm na formação da opinião pública. A distribuição desigual do público se reflete na agenda da mídia, pois, como todo produto, as notícias também são

9 A análise utilizou dados do Estudo Brasileiro de Mídia, realizado pela Secretaria de Comunicação da Presidência – Secom. Tal pesquisa, com 18.300 entrevistados, apresentou o mais abrangente levantamento sobre hábitos de uso dos meios de comunicação pela população brasileira com idade eleitoral.

10 A posição política negativa dos manifestantes em relação ao governo federal, aos partidos políticos e o antipetismo, bem como a ambiguidade em relação à democracia pode ser ainda corroborada pelas pesquisas realizadas pela Fundação Perseu Abramo e pelos pesquisadores Jairo Pimentel (USP) e Pablo Ortellado (USP), na cidade de São Paulo, durante os eventos de 15 de março e de 12 de abril.

pensadas para aprazer os seus consumidores. Dessa forma, não é a simples adesão a um veículo que altera a percepção dos cidadãos sobre o governo e a política, pois esses, ao compararem os fatos narrados com a sua realidade podem simplesmente descartar o noticiário (TELLES et al, 2014, p. 18). Contudo, os efeitos de mídia existem, mas influenciam de modo diferente os eleitores, que não são homogêneos. A cobertura política negativa da corrupção tem tido maior peso para alterar as atitudes das classes médias, pois, alguns fatores, como as políticas sociais, a sensação de bem-estar econômico, puderam funcionar como elementos de resistência à cobertura da imprensa, em outros setores da população.

Em relação aos protestos, trata-se do fato de que a mídia, mais do que agendar uma pauta, dá visibilidade e voz às disposições, crescentes na opinião pública, de um pensamento ideologicamente à direita. As notícias são geradas para serem consumidas, e pode-se dizer que já existe um mercado político no país à procura de um porta-voz que expresse a ideologia de direita que se traduz pelo antipetismo.

O antipetismo e o antipartidarismo – encontrados entre os manifestantes –, não procedem simplesmente de uma reação à corrupção. Eles são do mesmo modo provenientes da divergência dos participantes dos protestos com os projetos das políticas de redistribuição de investimentos aos grupos mais pobres. O antipetismo se conforma também como resistência de parcelas de cidadãos às políticas de intervenção do Estado para a promoção de maior igualdade, inclusão social, redistribuição de rendas e expansão dos direitos das minorias, agenciadas pelo governo federal. O filósofo Renato Janine Ribeiro (2014) sustenta que, desde

as manifestações de 2013, foram abertas outras agendas democráticas que, se concluídas, poderão consumir o aperfeiçoamento da democracia brasileira. No entanto, a terceira agenda proposta pelo autor, a de inclusão social, iniciada em 2003, parece que não é compartilhada pelos manifestantes que foram às ruas em abril de 2015.

Um ponto importante é o papel das redes sociais e dos *outsiders* nos protestos. A direita encontra nas redes sociais um espaço para expandir sua clientela. Esta família ideológica renovou suas estratégias: migraram para os espaços *on-line* – onde se localizam setores de alta escolaridade e que desaprovam o governo –, e neles disseminaram intensamente o tema da corrupção, tratando-a como um escândalo político midiático, concentrado sobre o PT e seus políticos. E, como mostrado, os eleitores que foram às ruas protestar obtiveram informações sobre os eventos em perfis das redes coordenados por líderes *outsiders* que compartilhavam mensagens intolerantes e polarizadas.

Os protestos demonstram que novas representações ideológicas emergem, os grupos de direita têm aprendido a ter visibilidade nas ruas e o PT delas se distanciou. Como também alegado por Eliane Brum, em artigo publicado no Jornal *El País*¹¹, o espantoso não é a direita ir às ruas, é a esquerda sair delas. Ou seja, uma direita que, embora tendo votado em Aécio Neves, passa a apresentar um forte antipartidarismo e tomou um espaço desproporcional nas ruas, graças à contrariedade deles com as acertadas políticas públicas de justiça social, graças também aos equívocos políticos do governo e

.....
9 Cf. BRUM, Eliane. “A mais maldita das heranças do PT”. *El País Brasil*, 16/03/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/16/opinion/1426515080_777708.html. Acesso em 01 de junho de 2015.

da esquerda. Pelo perfil dos manifestantes traçados nesta pesquisa, pode-se concluir que estamos diante de um fenômeno no qual os grupos de direita moderada e radical tomaram as ruas, e a sua coesão reside no forte antipetismo, seja pela corrupção denunciada neste partido, seja pelas próprias políticas exitosas de inclusão social, que geram resistências ideológicas a estas.

Os partidos políticos têm se distanciado da sociedade e se equivocado na comunicação com os seus representados. E, se a crítica da sociedade é neste momento dirigida ao grupo que governa, a frustração com os partidos políticos parece produzir desafeto com a política institucional. Tal fenômeno é revelado pela perda de confiança nas instituições representativas e na própria classe política. Em um contexto de crise de representatividade e de piora dos indicadores econômicos, podem emergir lideranças *outsiders*, com discursos mais radicalizados à direita, prometendo mais “eficácia e ética”

na gestão pública e organizando a opinião pública por fora das instituições partidárias. Embora afirmem aceitar os procedimentos democráticos, devido à ambiguidade destes manifestantes em acolher a democracia, um político com características desta envergadura pode encontrar apoio neste grupo, que possui pouco engajamento cívico e frágeis vínculos partidários.

Nos protestos de 2015, a proposta de uma ausência de mediação – a relação virtual entre líderes e os cidadãos –, o predomínio de uma “lógica da opinião” e a criação de uma popularidade acima das estruturas partidárias, põem na agenda política a pauta sobre o que fazer com as organizações partidárias e nos levam a interrogar se uma democracia improvisada somente pelas ruas, baseada na opinião pública e que não reconhece a legitimidade dos resultados das decisões processadas pela maioria em eleições livres e transparentes, é efetivamente uma democracia desejável.

Referências

ALMEIDA, Alberto C. Comportamento eleitoral e ideologia. In: ANAIS DO 25º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2001, Caxambu/MG.

ALVES, Maria T. G. “Conteúdos ideológicos da nova direita no município de São Paulo: análise de surveys”. *Opinião Pública*, v. 6, n. 2, 2000, pp. 187-225.

ANTUNES, Rui J. da S. Identificação Partidária e Comportamento Eleitoral: factores estruturais, atitudes e mudanças no sentido do voto. 2008. 508f.. Tese (Doutorado em Psicologia) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Coimbra, Coimbra.

CARNEIRO, Gabriela P. A nova maioria: determinantes do apoio político ao neopopulismo na América Latina. 2009. 157f.. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- COIMBRA, Nuno. *Jornal Nacional, democracia e instituições democráticas*. In: Moisés, J. A. (org.) *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010, pp. 185-216.
- CORRAL, Margarita. 2010. *Partidos políticos y representación en América Latina, Perspectivas desde el barómetro de las Américas*, núm. 36.
- CRESPO, Ismael; GARRIDO, Antonio. *Outsiders*. In: CRESPO, I.; GARRIDO, A. G. *Elections y sistemas electorales presidenciales en América Latina*. Ciudad de Mexico: Editora Porrúa, 2008.
- RIBEIRO, R. Janine. 2014. *Eleições 2014 – A Quarta Agenda da Democracia Brasileira (Ou: o que 2013 Trouxe)*. *Interesse Nacional*, abr/jun. 2014. Disponível em <http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/eleicoes-2014-a-quarta-agenda-da-democracia-brasileira-ou-o-que-2013-trouxe/> Acesso em 07 de junho 2014.
- KLINGEMANN, Hans-Dieter; FUCHS, Dieter. (Eds.) *Citizens and the state*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- MATTES, Robert. et. al. *Parties, Elections, Voters and Democracy*. In: GUNTHER, R.; BECK Paul A.; MAGALHÃES, P.; Moreno, A. *Voting in Old and New Democracies*. New York: Routledge, forthcoming August, 2015.
- MENEGUELLO, Rachel. *O lugar da corrupção no mapa de referência dos brasileiros: aspectos da relação entre corrupção e democracia*. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e sistema político no Brasil*. *Civilização Brasileira/Konrad Adenauer*, 2011, pp. 63-82.
- MUNDIM, Pedro. *Cobertura da imprensa e eleições presidenciais de 2006: efeitos realmente limitados*. In: RBCS, v. 29, n. 86.
- MOISÉS, José Álvaro. “Political corruption and democracy in contemporary Brazil”. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, v. 1, 2010, pp. 103-123.
- MORENO, Alejandro. *Partidarismo e ideologia nos eleitorados latino-americanos*. In: TELLES, H.; LAVAREDA, A. (orgs.) *Voto e Estratégia de Comunicação Política na América Latina*. Curitiba: Appris, 2015, pp. 41-59.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. 2004. *A democracia na América Latina, Estados Unidos*.
- STOKES, Donald E. “Spatial Models of Party Competition”. *American Political Science Review*, n. 57, 1963, pp. 368-377.

TELLES, Helcimara; PIRES, Teresinha. A comunicação política para o “terceiro mandato de Lula”: a transferência de prestígio nas eleições presidenciais brasileiras de 2010. In: TELLES, Helcimara; LAVAREDA, Antonio. Voto e Estratégias de Comunicação Política na América Latina. Curitiba: Appris, 2014.

TELLES, Helcimara; FRAIHA, Pedro; LOPES, Nayla. Medios, corrupción y redes sociales en elecciones para alcalde en Brasil. In: II CONGRESO INTERNACIONAL EN COMUNICACIÓN POLÍTICA Y ESTRATEGIAS DE CAMPAÑA, 2013, Toluca.

TELLES, Helcimara; FRAIHA, Pedro; LOPES, Nayla. Meios de comunicação, corrupção e redes sociais nas eleições para prefeito no Brasil. In: FERIN, I.; SERRANO, E. (orgs.) Cobertura jornalística da corrupção política: sistemas políticos, sistemas midiáticos, enquadramentos legais. Lisboa: Aletheia, 2014, pp. 421-457.

TELLES, Helcimara; RUIZ, Leticia. Elecciones Presidenciales brasileñas 2010: campaña electoral, presidente saliente y adscripción partidista. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CIENCIA POLÍTICA, 2011, Murcia.

TELLES, Helcimara; SAMPAIO, Tiago; SILVA, Érica. Estudo brasileiro de mídia: avaliação de governo e o consumo de mídia. In: ANAIS DO 38º ENCONTRO DA ANPOCS, 2014, Caxambu/MG. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8875&Itemid=456

TELLES, Helcimara; STORNI, Tiago. “Ideologias, atitudes e decisão de voto em eleitores de direita e de esquerda”. Revista Latinoamericana de Opinión Pública, v. 1, 2011, pp. 87-146.

TORCAL, Mariano; MONTERO, José Ramón; GUNTHER, Richard. Los sentimientos antipartidistas en el Sur de Europa. In: MONTERO, J. R.; GUNTHER, R.; LINZ, J. (eds.) Partidos Políticos: Viejos Conceptos y Nuevos Retos. Madrid: Trotta, 2007.

Críticas à Política Cultural Brasileira

.....

RONALDO BIANCHI

Introdução

Proponho-me, neste artigo, a comentar as políticas públicas aplicadas no Brasil, de Vargas até a atualidade. Na introdução, defino o conceito de política pública, para se perceber como foram as condutas de cada período de governo. Enumero as tipologias preponderantes para cada período. Indico um conjunto de funções transversais para o exercício da gestão cultural, útil para qualquer governo administrar as suas políticas públicas. Aponto a introdução da sociedade civil organizada na gestão de bens e serviços públicos. No decorrer do texto, relato ocorrências, papéis e funções que, de alguma forma, impactaram a sociedade e a cultura, por período de governo. Finalizarei o artigo fazendo uma avaliação relativa aos períodos abordados.

Escolhi para realizar este artigo alguns

.....
RONALDO BIANCHI é formado em Administração Pública pela FGV, com MBA Executivo Internacional pela FIA-USP. É mestre em Administração pela PUC-SP e membro do Conselho de Infraestrutura da Fiesp. Na área de cultura, desempenhou várias funções: vice-presidência de Gestão da TV Cultura (2010-2012); secretaria-adjunta do Estado da Cultura em São Paulo (2007 - 2010); vice-presidência do Itaú Cultural (2001-2006); superintendência-geral do Museu de Arte Moderna (MAM) de São Paulo (1998-2006); e gerência-administrativa do Memorial da América Latina (1997-1998).

conceitos que auxiliarão na compreensão do papel do Estado e de respectivos governos.

O que podemos compreender como política pública?

Política pública, seja na forma singular ou plural, é uma forma de circunstanciar e abrigar um conjunto ordenado de ações jurídicas e administrativas para o exercício da gestão pública nas áreas de sua atuação, como: educação, transporte, urbanismo, saúde, cultura, habitação e desenvolvimento econômico (mineração, agricultura, indústria, comércio e serviços). A qualidade de uma política pública reside na possibilidade de ultrapassar o estágio de pertencer a um governo ou partido e de alcançar o *status* de política de Estado. Desta forma, a ação abrigada no guarda-chuva de política pública não se restringiria a uma determinação programática de um partido. Seria uma formulação a favor do desenvolvimento social e econômico de uma nação com alcance de longo prazo. A política pública inclui os papéis a serem desempenhados de forma ordenada: o Estado (primeiro setor), as empresas ou mercado (segundo setor) e as organizações da sociedade civil (terceiro setor).

Quais seriam as tipologias ou tendências que deveríamos perceber para cada período de governo?

Destacamos três tipologias ou tendências sobre o papel do governo: 1) Articulador 2) Assistencialista e 3) Regulador-intervencionista.

1) O articulador define-se por medidas governamentais que disciplinam recursos sem a obrigação de o Estado ser o seu realizador. Conta com a participação da sociedade.

2) Assistencialista: os recursos são repassados pela conveniência das forças, interesses e representação política e social.

3) Regulador-intervencionista: define um conjunto de normas e leis para regular o exercício cultural e determinar o que poderá e o que não poderá ser realizado quanto à matéria.

Quais são estas funções transversais para o exercício de uma política de Estado, independentemente de governo?

Defino quatro formas transversais de funcionamento da estrutura pública para que se dê conta das funções do Estado para trabalhar as expressões culturais cinema, literatura, artes plásticas, música, dança, circo e teatro, bem como para tratar de assuntos imateriais e sociais que permeiam a sociedade na atualidade. Este modelo foi adotado pela Secretaria de Cultura paulista e tem dado bons resultados.

A) Formação – Considera-se a dedicada ao ensino e à transferência do conhecimento de determinada expressão ou atividade cultural.

B) Difusão – Ações para levar à população o trabalho artístico, contemporâneo e histórico de todas as expressões culturais.

C) Memória e Patrimônio Histórico – Ações dedicadas à preservação, difusão de

determinada edificação, sítios e acervos material, imaterial e histórico da sociedade.

D) Fomento – Ações voltadas ao financiamento total ou parcial das atividades anteriores, por meio da execução orçamentária definida em lei. O montante pode ser definido anualmente, conforme a disponibilidade e o interesse do governo. O fomento deve ser regulamentado por princípios republicanos de transparência, impessoalidade, probidade e acessibilidade.

Por último, coloco como relevante as leis das Organizações Sociais (OS) e das Organizações Sociais de Interesse Público (Oscip) que tratam da gestão compartilhada, entre a sociedade civil organizada e o Estado, de bens e serviços públicos. Criadas em 1998 pelo governo FHC, estas leis são um paradigma, porque têm a propriedade de deslocar do centro da questão pública “o controle” de realização de certas atividades pelo Estado para que sejam realizadas por entidades da sociedade civil organizada. Desta forma, valoriza-se o resultado sobre o controle.

A somatória destes itens poderia redundar em uma execução mais adequada da administração cultural. Em outras palavras, a gestão cultural poderia ser cumprida a partir das seguintes premissas: 1) estabelecer uma política pública definida, 2) a prática de funções transversais e 3) a execução da gestão de bens e serviços que passam a ser assunto compartilhado entre o Estado e a sociedade civil. Só assim avançaríamos neste processo. Ao revisar o que aconteceu na esfera federal no Brasil nos últimos 80 anos, vemos o quanto deixamos de avançar, comparando com os resultados alcançados pelo governo paulista a partir de 1998, na Saúde, e de 2003, na Cultura.

Era Vargas 1930-45 e 1950-54

O golpe que conduz Vargas ao poder determinou uma nova formação do Estado brasileiro. Foi criada e consolidada a centralização de atividades. Isto se reflete na formação de ministérios, órgãos e autarquias que passam a regular atividades de cunho nacional por meio de um orçamento unificado. O Brasil começou a ser administrado de forma orgânica e centralizadamente. Podemos dar como exemplo a criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930. A partir de 1934 até o final do governo Vargas, Gustavo Capanema e seu chefe de gabinete, Carlos Drummond de Andrade, dirigiram o Ministério da Educação e Saúde. Esse ministério abrigou, desde o seu início, todas as iniciativas da função cultural. A partir de 1953, passou a denominar-se Ministério da Educação e Cultura, o MEC, até 1986, quando seria criado o Ministério da Cultura. Uma nova legislação foi implantada para dar início a um processo assistencialista de governo. Em 1935, a lei nº 91 estabeleceu como as entidades sem fins lucrativos receberiam recursos do Estado e determinou a criação das entidades reconhecidas como de utilidade pública que puderam receber, a fundo perdido, recursos para realizar suas atividades. As mesmas condições foram reproduzidas nas esferas de estados e municípios. Assim, as entidades conquistaram também isenções fiscais locais. O mecanismo era simples e bastava à entidade apresentar anualmente um relatório de atividades e um balanço fiscal para que a autorização fosse renovada e as isenções ou recebimento de recursos se realizassem. Os recursos eram liberados como convênio, ou seja, as entidades assinavam com a autoridade pública um termo com uma obrigação: 1) fazer determinado conjunto de atividades e 2) prestar contas dos recursos re-

cebidos. Ainda quanto ao fomento, via renúncia fiscal, o período Vargas adotou pelo menos mais duas iniciativas: 1) em 1943, a federação abriu pela primeira vez a isenção do imposto de renda para as pessoas físicas e jurídicas que doassem recursos para as entidades qualificadas e 2) em 1952, as mesmas entidades que provassem a gratuidade significativa de suas operações poderiam deixar de recolher a totalidade, da parte do empregador, da contribuição do INSS. Desta forma, por estes mecanismos, como convênio e recebimento das isenções fiscais para as entidades sem fins lucrativos, conseguiram financiar parte de suas despesas e investimentos. Voltando a registrar as realizações do período 1934/45, podemos resumir as seguintes: Superintendência de Educação Musical e Artística; Instituto Nacional de Cinema Educativo (1936); Serviço de Radiodifusão Educativa (1936); Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937); Serviço Nacional de Teatro (1937); Instituto Nacional do Livro (1937) e Conselho Nacional de Cultura (1938). No segundo período Vargas, registra-se a inauguração do sistema de televisão como um marco para a vida cultural e do entretenimento brasileiro. A partir desta iniciativa de Assis Chateaubriand, as atividades para apresentações artísticas de diversas expressões se consolidariam no país, propulsionando sua importância no cenário nacional.

Períodos Juscelino, Jânio e Jango

A criação de Brasília alterou o cenário cultural. O Rio de Janeiro perdeu a centralidade. Os museus, biblioteca, órgãos públicos nacionais da área de cultura e os teatros mais importantes do país na época permaneceram na antiga capital. Porém, a clientela cativa deslocou-se para a nova ca-

pital. Por sua vez, a nova cidade não substituiu a exuberância da antiga. Mas, o que acontece com o Brasil neste período? A Bossa Nova, o Cinema Novo e os núcleos de cultura preenchem a cena nacional. “O Pagador de Promessas” ganha a Palma de Ouro em Cannes. No esporte, o Brasil amela duas copas mundiais de futebol e uma de basquete. Havia uma euforia no ar. Mas, a história nos mostraria um Brasil tenso, intolerante com os valores democráticos sofrendo sérios abalos, culminando numa ditadura militar.

Um resumo sobre o período JK pode ser lido no site: http://www.projetomemoria.art.br/JK/biografia/3_esplendor.html

Reproduzo, aqui, o conteúdo da informação digital sobre os anos JK na cultura.

Grande momento cultural

“Vistos à distância, os anos JK aparecem como um dos períodos mais ricos da produção cultural brasileira, num quadro de profundas mudanças de comportamento.”

“Foram os anos da consolidação do Cinema Novo, surgido pouco antes e que consagraria diretores como Glauber Rocha, Nelson Pereira dos Santos e Joaquim Pedro de Andrade.”

“No teatro, aquele foi o tempo em que deslancharam os grupos Arena e Oficina, com o impulso de criadores como Augusto Boal, Gianfrancesco Guarnieri e José Celso Martinez Corrêa.”

“No terreno da literatura, o quinquênio de Juscelino Kubitschek viu chegar às livrarias obras imediatamente clássicas, como *Grande Sertão: Veredas* e *Corpo de baile*, de Guimarães Rosa, *Laços de Família*, de Clarice Lispector, *O encon-*

tro marcado, de Fernando Sabino, *Duas águas*, de João Cabral de Melo Neto, e *Crônica da casa assassinada*, de Lúcio Cardoso.”

“O panorama literário enriqueceu-se, ainda, com o surgimento do concretismo e neoconcretismo, movimentos animados, entre outros, pelos poetas Augusto e Haroldo de Campos, Décio Pignatari, Ferreira Gullar, José Lino Grünewald e Reinaldo Jardim e divulgados nas páginas do influente *Suplemento Dominical do Jornal do Brasil*.”

“Os estudos brasileiros foram alimentados com o lançamento de ensaios semanais como *Formação da literatura brasileira*, de Antonio Candido, *Visão do paraíso*, de Sérgio Buarque de Holanda – também organizador da *História geral da civilização brasileira* –, *Formação econômica do Brasil*, de Celso Furtado, *Os donos do poder*, de Raymundo Faoro, e *Ordem e Progresso*, de Gilberto Freyre.”

O panorama das artes

“O momento esplêndido que a arquitetura atravessava, sobretudo com a construção de Brasília, tinha uma contrapartida não menos fecunda no campo do design, em especial com os móveis concebidos por Sergio Rodrigues, o criador da internacionalmente conhecida e premiada Poltrona Mole.”

“No campo das artes plásticas, um passo importante foi a eclosão do movimento neoconcretismo, tentativa de encontrar uma expressão nacional para o projeto construtivista internacional, a partir de um manifesto assinado, em março de 1959, por Amílcar de Castro, Ferreira

Gullar, Franz Weissmann, Lygia Clark, Lígia Pape e Reinaldo Jardim. O período foi marcado, ainda, por um adensamento da produção artística brasileira. É desse tempo, talvez, a melhor fase da pintura de Guignard. Artistas como Iberê Camargo, Sérgio Camargo, Alfredo Volpi e Mira Schendel entraram na posse de sua maturidade.”

O período de Jânio Quadros foi irrelevante para a cultura, ou seja, nada ocorreu que seja mencionável.

Quanto ao período Jango, a turbulência seria a tônica, e fez vítima. O início da década de 1960 indicava o fim dos “anos dourados”. A conta da construção de Brasília consorciada com a alteração dos fundamentos econômicos decretava o fim do ciclo da política da substituição das importações, que se arrastou de 1945 até o final de 1950. Os países da guerra recuperados pelo Plano Marshall e a pujança americana apresentavam uma nova divisão internacional do trabalho, em que o Brasil seria reduzido a um importador de manufaturas e exportador de matérias-primas e produtos agrícolas. Passo a relatar uma das consequências deste período ruim para o cenário brasileiro. A vítima mais emblemática da cultura paulista foi o Museu de Arte Moderna de São Paulo. Um dos que sofreram com a nova ordem da política econômica foi Ciccilo Matarazzo e seus negócios. Sua indústria, que era vinculada a embalagens metálicas, já sofria uma redução de rentabilidade desde meados dos anos 1950. Ciccilo era uma referência cultural, pois possuía em seu currículo a criação do MAM (1948), a Bienal de São Paulo (1951) e a participação em outras iniciativas culturais. Franco Zampari era amigo e associado de Ciccilo nas empresas e criou o Teatro

Brasileiro de Comédia (1948) e a Companhia Vera Cruz de Cinema (1949). A crise nos negócios o obrigou a desistir da cooperação na Vera Cruz, que encerrou suas atividades em 1954. Ao mesmo tempo, o mecenas Ciccilo perdia fôlego ao administrar o MAM e a Bienal. Após várias tentativas sem êxito para passar para outros a função no Museu, decidiu doá-lo, na integralidade (nome, arquivos, mobiliário, acervo e funcionários) à Universidade de São Paulo. O destino do MAM foi selado a partir de conexões pessoais e não institucionais. O professor Ulhôa Cintra era o médico particular do casal Ciccilo e Yolanda e, na época destes acontecimentos, era reitor da USP, nomeado em 1960. Ele, com Matarazzo, define a forma da integração do MAM à USP. O que não contavam, é que o sucessor de Ulhôa não aceitou a integração do Museu. Interessava à Universidade e aos professores ligados às artes plásticas somente o acervo. Assim, ao final das contas, a USP se apropriou do acervo, não contratou os funcionários do Museu e devolveu os móveis e utensílios. Depois de uma longa reconstrução, o que restou do Museu abrigou-se definitivamente na marquise do Ibirapuera em plena ditadura militar (1968). O caso MAM é revelador da precariedade legal e funcional do setor público. O Estado não reconhecia as funções do Museu e não encontrava motivos para interferir nos seus destinos. Pode-se perceber o desprezo por uma entidade, apesar da sua importante funcionalidade e de seu acervo categorizado. O acervo, desde 1963, pertence ao Museu de Arte Contemporânea da USP, hoje localizado no maior edifício da América Latina, ocupando uma área de 33 mil metros quadrados, graças ao governo José Serra (2007 a 2010). O acervo está avaliado em mais de US\$ 1 bilhão.

O Brasil da ditadura

O cenário cultural brasileiro viveu uma contradição importante. De um lado, a disposição do regime em investir em cultura nas suas diversas expressões ou temas e, de outro, desde que não o confrontasse. Implantou a censura nas mídias e nas expressões. Meios de comunicação foram censurados a partir da redação, as exhibições de músicas e peças foram proibidas arbitrariamente. O regime sabia que para ser reconhecido e aceito precisaria investir em elementos culturais e assim o fez. Podemos dividir, sem a pretensão de esgotar o tema, que o regime definiu pelo menos três aspectos relevantes: 1) a tecnologia, 2) a implantação de um Conselho Federal de Cultura para definir ações culturais e 3) a implantação de uma empresa de filmes: Embrafilme.

No viés tecnológico, investiu na satelitização de sinais para a mídia televisiva por meio da Embratel. Valia a teoria da integração nacional. Essa alternativa propiciou que empresas, como a Globo, alterassem seu patamar de abrangência, passando de uma transmissora regional para uma rede nacional. Outro fator importante que determinou o crescimento exponencial da rede Globo foi uma conjugação de fatores, como: 1) a decadência da rede Tupi, pela ausência da liderança de Chateaubriand e 2) a má administração da rede Record. A programação da rede Globo começou a pautar o cenário de entretenimento brasileiro. As telenovelas, o jornalismo e suas comédias marcaram a vida da nação. O Brasil mudou a partir desta iniciativa. Para melhor.

Quanto ao Conselho Federal de Cultura, o regime indicou representantes de diversas áreas culturais para determinar ações que fossem representativas para satisfazer as di-

versas tendências das expressões culturais. A função desse Conselho era formular políticas de alocação de recursos para conquistar a simpatia dos intelectuais.

A terceira intervenção significativa foi a instalação de uma empresa voltada para produção e distribuição do cinema brasileiro: a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), compondo a versão cultural do conjunto de “Embras” que o regime implantou para criar o Brasil dos nossos sonhos.

O que foi a Embrafilme?

A Embrafilme foi criada em 1967 para oferecer soluções a duas situações de má formação que, até hoje, não foram resolvidas: o financiamento da produção e a distribuição cinematográfica dos produtos nacionais. Quanto à produção, a alternativa foi a empresa adquirir cotas dos produtores, associando-se ao risco do empreendimento. Quanto à distribuição, a saída seria alterar um quadro de garroteamento exercido pelas grandes distribuidoras internacionais sobre os exibidores nacionais. Desde sempre esta situação de oligopólio prejudicava a produção nacional. Conseguiu um significativo avanço quanto a facilitar e promover a produção nacional, mas não obteve o mesmo sucesso quanto à distribuição. O poder de barganha das “majors” (como são conhecidas as empresas multinacionais da distribuição cinematográfica) não foi abalado pela Embrafilme.

A redemocratização – período Sarney

José Sarney era intelectual e surpreendeu o país quando criou dois fatos relevantes: 1) o Ministério da Cultura e 2) a lei de incentivo cultural via renúncia fiscal.

Não há registro sobre os fundamentos da Lei Sarney; acredito que se inspirou na lei americana da benemerência, criada em 1917, em que empresas e pessoas físicas poderiam deduzir do seu imposto de renda a pagar uma porcentagem para beneficiar *entidades sem fins lucrativos* dedicadas à educação, saúde, filantropia e cultura.

O presidente Sarney desde 1972 havia proposto, como congressista, uma lei de incentivo à cultura. Todas as vezes os projetos foram considerados inconstitucionais e arquivados. Sarney consegue aprovar a lei em 1986, depois de uma árdua batalha no Congresso que somente foi alcançada pelo esforço do ministro João Sayad, do Planejamento. A lei Sarney, número 7.505/86, foi promulgada em 2 de julho de 1986. Essa lei proporcionava três possibilidades para pessoas físicas e jurídicas aplicarem os recursos do seu imposto de renda a pagar conforme enquadramento da aplicação. O artigo 1º da lei expressa suas condições gerais:

Art. 1º. O contribuinte do imposto de renda poderá abater da renda bruta, ou deduzir com despesa operacional, o valor das doações, patrocínios e investimentos, inclusive despesas e contribuições necessárias à sua efetivação, realizada através ou a favor de pessoa jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, cadastrada no Ministério da Cultura, na forma desta Lei.

§ 1º Observado o limite máximo de 10% (dez por cento) da renda bruta, a pessoa física poderá abater:

- I – até 100% (cem por cento) do valor da doação;
- II – até 80% (oitenta por cento) do valor do patrocínio;

III – até 50% (cinquenta por cento) do valor do investimento.

§ 2º O abatimento previsto no § 1º deste artigo não está sujeito ao limite de 50% (cinquenta por cento) da renda bruta previsto na legislação do imposto de renda.

§ 3º A pessoa jurídica poderá deduzir do imposto devido valor equivalente à aplicação da alíquota cabível do imposto de renda, tendo como base de cálculo:

- I – até 100% (cem por cento) do valor das doações;
- II – até 80% (oitenta por cento) do valor do patrocínio;
- III – até 50% (cinquenta por cento) do valor do investimento.

Para que uma entidade fosse beneficiária bastaria o seu cadastramento no ministério. A produção cultural floresceu por este mecanismo. Porém, o seu desvirtuamento, representado pela emissão de recibos sem a execução do correspondente produto cultural, custou a sua extinção no governo Collor, na esteira do conceito de moralização fiscal.

Era Collor

Três primeiros atos do governo Collor atingiram a proa da área cultural: 1) o Ministério da Cultura foi rebaixado à Secretaria vinculada à presidência 2) Extinção da Lei Sarney e 3) Extinção da Embrafilme.

O governo Collor não colocou nada em seu lugar, de forma a reparar possíveis fragilidades da lei Sarney ou da Embrafilme. As consequências foram dramáticas para o setor. A câmara dos vereadores da cidade de São Paulo reagiu de imediato e aprovou a lei municipal de cultura. O mecanismo da lei era simples e inteligente. O município definia um valor para a renúncia, o propo-

nente submetia o projeto a uma comissão e o investidor poderia deduzir em até 70% sobre 20% do valor devido da somatória do ISS e IPTU. A lei foi útil, gerou uma boa movimentação, porém não resolveu as consequências da medida federal.

Depois de quase dois anos, Collor foi obrigado a promulgar a Lei Rouanet, como substitutivo da lei Sarney. A lei foi promulgada em 23 de dezembro de 1991 sob o número 8.313. A lei tem corpos de ação, baseia-se na renúncia fiscal do IR e está vigente, até a data desta publicação. Quais corpos e características que se destacam e têm operacionalidade?

1) Programa Nacional de Cultura (Pronac), em que o proponente submete seu projeto ao ministério e, se aprovado, poderá captar recursos das pessoas físicas (4%) e jurídicas sob a condição de lucro real (6%) do IR a pagar.

2) Fundo Nacional de Cultura, administrado pelo MinC: recebe recursos orçamentários e sobras do Pronac e os distribui nas condições específicas do ministério e no atendimento das emendas dos parlamentares e suas bancadas. Os vínculos são por convênio.

3) Sobre o alcance dos benefícios para o investidor: poderia variar de 100% a 66%, na conformidade da função de doação ou patrocínio, respectivamente por parte do investidor ou do enquadramento definido pelo ministério ao projeto.

Com esta lei, a cultura recomeçou a circular como uma forma de participação conjunta entre empresas e Estado. Porém, o trabalho ficou mais árduo, porque os vínculos de confiança entre governo, sociedade civil e empresa foram abalados pelas abruptas medidas do início do governo Collor. Só bem mais tarde, já no governo FHC, o fi-

nanciamento público de cultura volta a ser objeto de confiança por parte das empresas e toma um impulso importante na era PT. O governo Collor pode ser considerado o pior momento da função cultural, dado o desmonte orgânico e institucional. Ao mesmo tempo, articulou a lei de incentivo vigente.

A Era Itamar

Itamar reconstruiu a função cultural dentro do plano nacional, criando as seguintes ações: 1) Reconduziu a cultura ao status de ministério, 2) Criou a lei do audiovisual e 3) Iniciou a funcionalidade da Lei Rouanet.

A cadeia de negócios do cinema nacional conseguiu se articular e formulou junto às áreas de governo um sistema de financiamento próprio. Não se contentou com a Lei Rouanet. A lei do audiovisual criou um formato para que o investimento dedicado à produção de filmes alcançasse um patamar de retorno superior a 100%. De certa forma, criou uma fissura (nós e eles) e uma desproporcionalidade com as outras áreas de expressão.

A Era FHC

O governo FHC deu continuidade à proposta de financiamento público da produção cultural nos formatos das leis Rouanet e do Audiovisual. O que torna relevante este período foi a estabilidade funcional. Não ocorreram surpresas. O MinC se estruturou por unidades de expressões culturais (música, cinema, teatro, entre outras) conjugadas com a unidade de fomento que encaminhava os projetos para análise. Manteve a estrutura das fundações e autarquias coligadas. Foi uma gestão conservadora e disciplinada. A prioridade foi reintroduzir a confiabilidade no sistema de renúncia fiscal

como núcleo do investimento público. Escolhida a alternativa central, o sistema foi conduzido com aplicação, apesar dos recursos escassos.

A Era atual – de Lula a Dilma

A partir da posse do governo Lula, a campanha contra a continuidade da Lei Rouanet passou a ser pauta do MinC. Foi criada uma agenda nacional para discussão da disfuncionalidade da Lei Rouanet. Os principais argumentos para alterá-la: 1) o governo não aparecia como o real investidor dos projetos. Diziam que o setor privado agia de forma mercadológica para angariar resultados a partir da iniciativa pública; 2) os projetos beneficiavam os produtores e artistas consagrados; 3) a região Sudeste monopolizava o uso do recurso em detrimento das outras regiões; e 4) a produção de livros de mesa sobre temas irrelevantes era uma prática considerada abusiva. O fato real é que as discussões sobre as leis de incentivo se alongaram por anos a fio, sem qualquer resultado prático. O que o governo do PT conseguiu foi dar continuidade ao que Collor, Itamar e FHC realizaram.

O trabalho mais importante do MinC, nesse período, foi ter montado um arcabouço de leis e instruções normativas que se apresentam com a pretensão de dar uma ordem ao campo cultural.

1) Levaram sete anos para encaminhar uma proposta ao Congresso para substituir a Lei Rouanet. Criaram o PL 6722/2010 denominado Procultura, que está sendo examinado pelo Congresso desde 2010. O projeto permanece há cinco anos em discussão, sem perspectiva de votação. No primeiro instante, transparece uma inoperância do MinC, mas é uma falsa impressão.

2) As instruções normativas sobre a Lei Rouanet foram revistas, interferindo na forma da aplicabilidade da lei e da prestação de contas dos projetos. Inibiram por normas os usos que consideravam impróprios. Criaram limites e dificuldades por meio de pareceres, interferindo nos processos dentro da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC).

3) Criaram em uma tacada: a) o estatuto dos museus pela lei nº 11.904, de 14 de janeiro de 2009, e b) o Instituto Brasileiro de Museus pela lei 11.906, de 20 de janeiro de 2009. As duas medidas geraram um cenário aparente de uniformização processual. Porém, não promoveram a eficácia esperada, além de, por um lado, desprezar a experiência exitosa do sistema paulista de museus e, por outro, criar um cipoal para os colecionadores. Nas palavras de Pedro Mastrobuono, que especialmente colaborou com este artigo:

“O Ministério da Cultura procurou passar a ideia de que houvesse apenas o desdobramento natural de um processo em curso, em que sua atuação limitar-se-ia a regulamentar duas leis de janeiro de 2009, de números 11.904 e 11.906, sendo certo que a primeira institui o denominado Estatuto dos Museus e a segunda cria o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram). Ocorre que o MinC produziu o Decreto 8.124, com o discurso de que estaria apenas regulamentando as duas leis citadas, quando, na realidade, extrapolava os limites estabelecidos, criando novos direitos e obrigações e indo flagrantemente em direção contrária a determinações das próprias leis que pretendia regulamentar... mais adiante...”

Continua Mastrobuono: “Passemos, pois, a colocar nossos dedos nas feridas, uma a uma. A Lei 11.904, conhecida por Estatutos dos Museus, cria uma obrigação formal. Note-se que não se trata de uma faculdade ou de

uma opção. Trata-se de um dever, qual seja: “Os museus facilitarão o acesso à imagem e à reprodução de seus bens culturais e documentos conforme os procedimentos estabelecidos na legislação vigente e nos regimentos internos de cada museu”. A simples leitura deste artigo 42 não deixa margem para quaisquer dúvidas. É dever dos museus facilitar o acesso à imagem e à reprodução de seus bens. E o que diz o Decreto 8.124 a esse respeito? Indo na contramão da expressa determinação legal, o decreto cria dois entraves. Isso mesmo: dois obstáculos que dificultam o acesso que deveria ser facilitado – entraves burocráticos e financeiros. Inicialmente, o decreto prevê autorização prévia dos museus para reprodução de bens de seus acervos. Cria-se, assim, um primeiro entrave, de natureza burocrática. Em seguida, o mesmo Decreto estabelece algo ainda mais grave. Prevê a possibilidade de os museus cobrarem por tais reproduções. Este segundo entrave, agora de natureza financeira, além de ser contrário ao estabelecido pela lei federal, fere também a Lei de Direitos Autorais em vigor, conhecida por LDA. É mister esclarecer que o denominado “direito de imagem” é um direito patrimonial exclusivo do autor, transmissível por sucessão aos seus familiares, com duração de 70 anos após seu falecimento”. Em outro ponto: “Há, ainda, os entraves de natureza constitucional, ainda mais graves, aduzidos a seguir. A Lei 11.904, como toda lei, prevê seu âmbito de aplicação. A simples leitura de seu artigo 6º não deixa margens para quaisquer dúvidas ou inquietações, estabelecendo formal e expressamente que tal diploma legal não é aplicável às coleções visitáveis. Define de modo muito claro, no parágrafo único do mesmo artigo, que as coleções “visitáveis” são conjuntos de bens culturais conservados por uma pessoa física ou jurídica, que sejam

abertos à visitação, ainda que esporadicamente. Estes são seus exatos termos. A redação final desta lei, discutida e aprovada no Congresso Nacional, foi bastante cautelosa ao esclarecer que uma coleção privada, ainda que esporadicamente visitável, não pode ser confundida com a prestação de serviço de um museu ou entidade afim. E por que tamanha precaução de explicitar que a referida lei não se aplicaria a tais coleções? A resposta está na previsão do instituto da “declaração de interesse público” e seus desdobramentos. Antes de analisar os efeitos da declaração de interesse público, cumpre esclarecer que a Lei 11.904 limita sua aplicação, restringindo-a aos bens de propriedade dos museus, conforme estabelece seu artigo 5º, in verbis: “Os bens culturais dos museus, em suas diversas manifestações, podem ser declarados como de interesse público, no todo ou em parte”. No que concerne aos seus efeitos, diferentemente do quanto afirmam as autoridades públicas que respondem pelo Decreto 8.124, a declaração de interesse público estabelece, sim, flagrantes limitações ao exercício da propriedade. Não se pode, por exemplo, negar o fato de que o valor mercantil de qualquer bem esteja diretamente ligado à sua disponibilidade, à sua liquidez. Se uma obra privada vier a ser declarada de interesse público, sua comercialização dependerá de um processo administrativo prévio, para o qual não se pode precisar duração e resultado. Tal circunstância gera depreciação imediata.”

As colocações de Mastrobuono dão a dimensão do que está em vigência: altera-se a lei por decretos e normas.

4) Acredito que o elemento mais representativo da ideologia deste governo está representado pelo Plano Nacional de Cultura, lei 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que estabelece no seu Capítulo I, entre outras fi-

nalidades, as seguintes: 1.1.4 Ampliar e des- concentrar os investimentos em produção, difusão e fruição cultural, visando ao equi- líbrio entre as diversas fontes e à redução das disparidades regionais e desigualdades so- ciais, com prioridade para os perfis popula- cionais e identitários (está escrito desta for- ma) historicamente desconsiderados em ter- mos de apoio, investimento e interesse co- mercial. 1.4.1. Estabelecer critérios transpa- rentes para o financiamento público de ativi- dades que fortaleçam a diversidade nacional, o bem-estar social e a integração de esforços pelo desenvolvimento sustentável e social- mente justo. 1.4.2. Articular os marcos regu- latórios dos mecanismos de fomento e incen- tivo das esferas federal, estadual e municipal. 1.4.3. Aprimorar os instrumentos legais de forma a dar transparência e garantir o contro- le social dos processos de seleção e de pres- tação de contas de projetos incentivados com recursos públicos. 1.4.4. Ampliar e regula- mentar as contrapartidas socioculturais, de desconcentração regional, de acesso, de apoio à produção independente e de pesquisa para o incentivo a projetos com recursos oriundos da renúncia fiscal. Capítulo II item 2.2.2. Formular e implementar planos seto- riais nacionais de linguagens artísticas e ex- pressões culturais, que incluam objetivos, metas e sistemas de acompanhamento, ava- liação e controle social. (Grifei os itens que considero importantes para serem destacados no texto da lei).

Apesar de o texto da lei garantir que não haverá censura, palavras e termos como: “contro- le social, processo de transparência, promo- ver equilíbrio entre as diversas fontes e à redu- ção das disparidades regionais e desigualdades sociais, com prioridade para os perfis popula- cionais e identitários (está escrito desta forma) historicamente desconsiderados em termos de

apoio, investimento e interesse comercial” nos transmitem outra intenção: a de que o governo federal poderá alterar ou não aprovar propos- tas que não lhe convêm. Quando o governo ameaçou praticar as mesmas condições às em- presas e organizações informativas, de mídias, a gritaria foi de tal ordem que a proposta foi adiada *sine die*. Porém, para a cultura está vi- gente. Acreditamos que esta lei sintetiza o âni- mo articulador/ intervencionista que não exis- tiu em outros governos.

5) A lei Nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, cria um conjunto complexo de obrigações para os canais de televisão paga. O que nos pare- ce mais representativo e adequado foi a obrigação de os canais internacionais serem obrigados a transmitir pelo menos três horas semanais de conteúdo nacional.

6) A lei Nº 13.018, de 22 de julho de 2014. Lei Cultura Viva. Resume o conjunto de ações para garantir as manifestações po- pulares e contemporâneas.

7) A lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014, atinge indiretamente as entidades vin- culadas à cultura, pois dispõe sobre convê- nios da união com entidades sem fins lucra- tivos. A sua promulgação altera a forma de estabelecer a transferência de recursos da união para as ONGs.

Conclusão

As políticas públicas para a cultura co- meçaram a ser articuladas no governo Vargas que, nos seus primeiros momentos, foi assistencialista e articulador. Quando passou a ser ditatorial, tornou-se interven- cionista-regulador, chegando ao extremo de exercer censura. No período da ditadura mi- litar repetiu-se o modelo.

No retorno à democracia, o ponto alto encontra-se no governo Sarney, que estabeleceu um organismo federal, o Ministério da Cultura, e uma lei de incentivo para promovê-la. Foi, portanto, um governo articulador.

O ponto mais baixo fica por conta de Collor, que não apenas diminuiu a representatividade da área como exauriu os seus recursos, apesar de ter instituído a mais longa lei de incentivo do país.

Os períodos Itamar e FHC revitalizaram a área e deram funcionalidade à lei de incentivo. Foram períodos de articulação e fomento. Creio que seja um período articulador.

A era Lula-Dilma demonizou a lei de incentivo, que não foi alterada até o momento, quando escrevi este artigo. Porém, criou um conjunto legal de características intervencionistas para montar, de certa forma, uma versão moderna de assistencialismo. A principal crítica que faço ao atual governo é que este poderia aumentar os recursos orçamentários para sanar todas as mazelas das quais acusam a lei de incentivo e as desigualdades existentes. Ao que parece, no fundo, é que seria possível assumir a totalidade do controle dos recursos, se pudesse. Hoje, toleramos o atual sistema de compartilhar o processo cultural.

O artigo de Ivana Bentes, dirigente do MinC, publicado no número anterior desta revista, só confirma nossa preocupação. Ela propõe uma nova orquestração cultural, com o apoio do Estado, para iniciativas em rede e manifestações populares, além de colocar em xeque a atual compartimentalização da cultura. Não há novidade no discurso. No fundo, confirma o “bolsa cultura”, já em funcionamento desde o governo Lula. Este “novo” MinC parece ser mais do mesmo. Leiam a declaração do ministro Juca Ferreira sobre a regulamentação da Lei Cultura Viva no dia 8 de abril 2015, no ato comemorativo da regula-

mentação da Lei na sede da Funarte em Brasília: “Esta legislação traz uma ferramenta muito importante, que é autodeclaração. Agora, qualquer manifestação cultural com mais de dois anos de atividade poderá se declarar Ponto de Cultura. Existem mais de 100 mil grupos culturais no Brasil, dos mais diversos segmentos, e o Estado tem obrigação de se relacionar com eles, de disponibilizar recursos para que esses grupos cresçam e aumentem seu raio de ação.”

Se isto não for um “bolsa cultura” e assistencialismo o que será?

Creio que todos os governos falharam quanto:

- 1) *Ao tratamento de indigência orçamentária dispensado à área cultural;*
- 2) *À não articulação com a sociedade civil para administração compartilhada dos equipamentos públicos e corpos estáveis;*
- 3) *À criação de uma regulação abusiva com o propósito de atender aos desprovidos. Uma falsa hipótese, pois o regime orçamentário direto daria conta de reequilibrar o que quer que acreditem estar desequilibrado, desprovido e injustiçado;*
- 4) *À vinculação do incentivo à cultura por renúncia fiscal baseado no imposto de renda das empresas e pessoas, quando deveriam propor a renúncia para empresas nos impostos de consumo e não de resultados;*
- 5) *À não desvinculação do incentivo entre as empresas de entretenimento das organizações sem fins lucrativos; e*
- 6) *Por fim, ao não fomentar com vigor a área de formação.*

A Mudança Que Já Começou

.....
ROGERIO CHEQUER

Duas datas, distantes pouco mais de um ano, escancaram cenários que merecem atenção por ameaçarem nossa representatividade e democracia e por indicarem novos caminhos.

Brasil, janeiro de 2014, nove meses antes das eleições presidenciais. Uma realidade inusitada chama a atenção. Apesar dos níveis expressivos de reprovação e indignação com o governo, as pesquisas de opinião projetam um cenário oposto para as eleições presidenciais de outubro: não haverá segundo turno, e a presidente será reeleita no 1º turno.

Brasil, abril de 2015, seis meses após as eleições presidenciais. Os níveis de reprovação da presidente recém-eleita são os maiores da história recente do país. O nível de indignação da população é provavelmente o maior desde a ditadura militar. A insatisfação com os políticos atinge recordes históricos. Mas, os políticos são recém-eleitos!

O que está acontecendo? Por que estamos nesta situação? Mais importante: o que podemos fazer para mudar esta situação? Antes mesmo de responder, cabe pergunta mais relevante – será possível mudar esta situação?

Eu acredito que sim. Mais que isso, acredito

to que você pode ajudar nessa mudança, não importam sua profissão, emprego ou renda.

Por trás de tudo isso, existe uma palavra inglesa de difícil tradução para o português: *accountability*. A melhor tradução seria responsabilização, se a palavra existisse. Significa assumir e arcar com a responsabilidade pelo que se faz. Se você fizer algo positivo, o mérito é seu. Mas, se fizer algo ruim, intencionalmente ou não, a culpa também é sua.

Apesar de simples, o conceito não encontra qualquer conexão com a realidade política brasileira. Mais difícil que traduzir a palavra é trazer sua aplicação ao nosso sistema. O dia que o fizermos, conseguiremos uma forma autossustentável de melhorar o país, com a mudança do *modus operandi* nefasto que envolve nosso sistema político atual, das campanhas eleitorais à prática do poder, passando pela gestão pública.

A raiz do problema da *responsabilização* (ou da sua falta) pode ser dividida em quatro partes. A solução, em apenas duas. E o efeito final é um só: um novo Brasil. Será que simplifico demais e exagero no otimismo? Vejamos.

Uma raiz com quatro garras

A democracia brasileira está frágil e superficial. Depois de 30 anos de eleições diretas no país, chegou a hora de não

.....
ROGERIO CHEQUER é engenheiro formado pela Poli-USP, sócio da empresa Soap Presentations e um dos líderes e porta-vozes do Movimento Vem Pra Rua.

mais nos contentarmos apenas com o voto direto. Precisamos e merecemos mais. Precisamos de políticos e governantes que realmente representem o povo que os elege. Não poderíamos estar mais distantes da realidade. A *crise de representatividade* é apenas parte do problema. Paralelamente, carregamos os históricos problemas da *impunidade*, da *interdependência de poderes* e da *gestão contaminada*.

A *crise de representatividade* é patente. Políticos conseguem se reeleger independentemente do que fizeram no mandato anterior ou do que fizeram até então nas suas vidas. A única coisa de que precisam, para isso, é dinheiro. A estrutura eleitoral brasileira, com currais eleitorais municipais, coligações de partidos e negociatas com o tempo de propaganda política na TV, permitem a praticamente qualquer pessoa ser eleita, ou reeleita, independentemente do alinhamento que teve até então com seu futuro eleitorado, desde que tenha dinheiro suficiente. Cálculos de valor por voto são aplicados com precisão. O dinheiro não mais é entregue ao eleitor, como já aconteceu num passado remoto, mas a quem conseguiu manipulá-lo.

O maior problema disso é que políticos não precisam exercer mandatos exemplares para continuarem no poder. Basta agradarem a alguns donos de dinheiro, e serão reeleitos. Com isso em mente, como se comportam? Ora, assim que eleitos, passam a se preocupar apenas consigo mesmos, agradando minimamente ao partido, e conectando-se a quem vai ajudá-los, com os recursos financeiros necessários, dali a quatro ou oito anos. Neste meio tempo, tudo vale. O alinhamento com quem o elegeu e o cumprimento de suas promessas de campanha não são necessários. E, com isso, a democracia escorre ralo abaixo.

Para não ser leviano, menciono que há, sim, raras e honrosas exceções no meio político e governamental. Enquanto exceções, não são infelizmente capazes de transformar o sistema.

A *gestão contaminada* deriva desta triste e antiga realidade. Não precisando agradar a seus eleitores, gestores públicos não governam para eles, e sim para a sua própria perpetuação no poder. A intensidade da irresponsabilidade varia. Pouquíssimos tratam o bem público com o zelo que a ética exige. A maioria tenta encontrar um meio termo entre os interesses pessoais e os públicos, encontrando equilíbrio em níveis diversos dessa ética. E uma quantidade vergonhosa usa o poder da forma mais populista possível, explorando uma população que, por causa de uma educação precária, é, ainda, manipulável.

O governo federal tem, nos últimos 12 anos, aplicado tal estratégia com clareza absoluta. O abandono do tripé macroeconômico (metas de inflação e superávit primário e livre flutuação cambial), assim como aparelhamento do Estado e das empresas estatais foram feitos abertamente. A escolha de ministros, dirigentes de empresas estatais e quaisquer cargos que envolvam o poder de controlar orçamentos não seguem critérios técnicos, mas políticos. Por quê? Porque isso não interfere nas próximas eleições. Muito pelo contrário, os fortalece diante delas. O poder oferecido e loteado se reverte em ajuda financeira para a manutenção... do próprio poder.

Os casos do mensalão e petrolão são provas cabais desta prática, que nada tem de nova. O que mais choca, como se fosse possível, é que políticos permanecem no poder mesmo após a revelação de seu envolvimento nessas operações. O que nos leva ao tema da *impunidade*.

Antiga como é, não exige explicação, mas desperta assombro. Mesmo diante do julgamento sem precedente na história da justiça brasileira, não há hoje sequer *um* político preso em regime fechado pela prática do mensalão. A impunidade está não apenas na prática das pessoas, mas num sistema penal que permite recursos e atrasos que acabam levando a reduções e prescrições de pena.

Muitos acham que a impunidade é uma questão cultural. Eu discordo. Morando nos EUA por muitos anos, eu observava que, diante de placas de “Pare”, os motoristas realmente... param! Por que será? Cultura? Não, é mais simples: se não o fizerem, serão multados. E o fazem mesmo de madrugada, quando não há qualquer movimento. No Brasil, a maioria dos motoristas não consegue sequer lembrar quais são as placas de “Pare” no caminho para seu trabalho, já que seu desrespeito não é punido. Agora o mais curioso: o *mesmo* motorista que no Brasil ignora a placa de “Pare”, a respeita quando dirige nos EUA. Porque sabe que lá será punido. Não é uma questão cultural, é uma questão de cumprimento da lei (*law enforcement*). A impunidade retroalimenta o crime. A ausência de penalização é uma autorização, quase um estímulo, para sua prática.

A *interdependência entre poderes* mistura-se a, e agrava, esta realidade. O presidencialismo de coalizão exige troca de favores constantes entre o Executivo e o Legislativo, geralmente a despeito do interesse da sociedade. E esses dois poderes, sujeitos a monitoramento e investigação do Judiciário, são os responsáveis pela nomeação de todos os cargos de peso desse mesmo Judiciário! A inexistência da independência entre poderes, fundamental para uma democracia eficiente, sustenta e reforça a ineficiência da *gestão pública*, amparada pela *fal-*

ta de representatividade e pela *impunidade*.

Sem essas quatro raízes fortes não chegaremos, como país, a lugar algum. Mesmo que melhoramos marginalmente, terá sido tarde, pois o resto do mundo já estará mais à frente. Num jogo relativo, jogado em tabuleiro global, continuaremos a perder de goleada. E quem mais vai sofrer são as classes mais baixas, por não terem instrumentos de proteção contra a inflação, de proteção da segurança e, acima de tudo, de proteção diante de uma educação precária. Programas sociais ajudam, mas não são suficientes. Nem tampouco são *autossuficientes*, por não atingirem o objetivo maior de liberar seus beneficiários da sua necessidade.

O resultado disso não precisa ser esmiuçado. Para sustentar esse Estado gigante, aparelhado e ineficiente, haja dinheiro! Sob pretexto da promoção de programas sociais, aumenta-se a carga tributária indiscriminadamente. Pagamos mais impostos do que outros países emergentes e, absurdamente, mais que democracias avançadas que muito retornam à sociedade.

As perspectivas são ainda mais sombrias diante da *negação* desta realidade por parte do atual governo, que agora não mais pode acusar um mundo que cresce muito mais do que o Brasil como o responsável pelos nossos *malaises*.

As soluções

Diante de quadro tão devastador, por que assumo posição otimista?

Porque aquela palavra de difícil tradução pode nos salvar de tudo isso. A responsabilização de políticos e governantes muda radicalmente a dinâmica deste jogo.

Como eles agiriam se não tivessem seu próximo mandato assegurado? O que di-

riam em campanhas se soubessem que poderiam ser punidos por mentiras eleitorais, a ponto de perder o mandato? E como você agiria se soubesse que pode influenciar esse processo a qualquer momento, e não apenas a cada dois ou quatro anos?

A *responsabilização*, para acontecer, precisa de duas coisas: uma *nova consciência da sociedade* e uma mudança no *sistema eleitoral*.

A solução I – novo sistema eleitoral

Não é necessária reforma política ampla. Apenas três alterações já são suficientes para abrimos a porta de uma nova realidade: *voto distrital*, *plebiscito de destituição* e o *fim da reeleição*.

A distância entre o governante ou político eleito e seu eleitor, por causa da não responsabilização, é abismal. Como depende apenas de dinheiro para ser (re) eleito, ele não atende, nem ao menos se preocupa, com o que seu eleitorado pensa do que faz. O *voto distrital* transforma completamente essa realidade. Presente na maior parte das democracias mais maduras, ele aproxima o eleitor do eleito em cargos legislativos. Ao ser eleito por um eleitorado bem determinado geograficamente, o político tem de prestar contas para um grupo bastante específico, que, por sua vez, vai monitorá-lo para verificar se seu mandato atende aos anseios reais do grupo que o elegeu. O princípio é simples e eficiente. Se o político não agrada ao seu eleitorado, ele perde a possibilidade de se reeleger. Além disso, sua imagem será estigmatizada, e sua incompetência escancarada diante de um monitoramento estreito que será praticado por um grupo específico, com demandas específicas.

Como efeito colateral altamente desejável, as campanhas de voto distrital são sig-

nificativamente mais baratas que as de voto proporcional, o sistema atual. Como a base eleitoral é apenas uma fração da cidade ou do estado, o custo para fazer campanha é muito inferior – estima-se que de cinco a dez vezes menor. Com custos menores, a dinâmica nefasta da compra de apoio se desfaz, pois mais candidatos têm acesso a uma campanha viável. Com menor necessidade financeira, a gestão também pode ser menos distorcida e mais independente de “favores”, pois dinheiro não mais é o maior determinante da próxima eleição.

Importantes conquistas vêm sendo realizadas para o voto distrital nas próximas eleições municipais de 2016. Projeto de lei para implementá-lo em municípios com mais de 200 mil habitantes já foi aprovado em 1ª sessão no Senado Federal. Isso abre caminho para sua ampliação em eleições para deputados estaduais, federais e senadores, apesar da primeira derrota na Câmara dos Deputados na última semana de maio de 2015. Este caminho já é seguido pelas democracias mais maduras e estáveis, é claro. Quicá estejamos no começo desta trilha.

Dado que a busca incessante pela próxima eleição (e suas necessidades financeiras) é alvo constante de políticos, a *eliminação de reeleição* (para cargos executivos) e a *limitação de reeleições* (para cargos legislativos) se tornam indispensáveis para uma democracia eficiente. A impossibilidade (ou limitação) da reeleição desmotiva a criação de carreiras políticas pautadas apenas no curto prazo, nas próximas eleições e na perpetuação do poder, em detrimento de uma administração que vise ao bem comum e em ações com efeitos de longo prazo.

Resta alinhar promessas e realidade. Para reforçar a necessidade de uma campanha ética e uma gestão congruente com o que foi

prometido, existe um instrumento conhecido internacionalmente como *recall*, e no Brasil vem sendo chamado de *plebiscito de destituição*. Ele é utilizado por 19 entre as 21 democracias mais estáveis do mundo e traz mecanismos para destituir governantes simplesmente por terem perdido a confiança do povo. Dezenove desses países permitem, inclusive, a destituição do chefe de governo nacional. A possibilidade de destituir um governante deve mudar completamente a forma como ele monta suas estratégias de campanha e eleição. Ele passa a ser obrigado a falar a verdade, tanto em relação ao estado das coisas durante a campanha quanto às promessas que faz. Se sucumbir à tentação de esconder a realidade ou sua intenção de governo, corre o risco de perder seu mandato em pleno curso. Essa possibilidade também cumpre o papel de aproximá-lo da sociedade a que serve, pois não pode se dar ao luxo de perder sua confiança. E será obrigado a se explicar mais frequentemente, mantendo um desejável, e hoje inexistente, alinhamento de entendimento entre o governo e a sociedade.

Por outro lado, preocupações relevantes com relação à destituição incluem a percepção de instabilidade, a possibilidade de manipulação e a dificuldade de implantação de medidas impopulares. Análise da longa existência e da vasta aplicação desses instrumentos revela que há dispositivos que amenizam seus potenciais malefícios e preservam seus benefícios. O alinhamento de interesses e expectativas, sustentados pela Teoria dos Jogos e pela ineficiência do sistema atual, faz do plebiscito de destituição um instrumento viável para aproximar políticos e governantes de seus eleitores. Importante trabalho sobre o conceito vem sendo desenvolvido por Luciano de Castro, professor de economia no Tippi College of Business, Universidade de Io-

wa, nos Estados Unidos (informações completas podem ser encontradas em www.plebiscitod.net). Este projeto de emenda constitucional já se encontra em tramitação no Senado Federal, fato animador.

Nosso ineficiente e insustentável *sistema eleitoral*, ao gerar baixa representatividade, clama por mudanças. Mas, como podemos almejá-las, se elas dependem dos próprios políticos que se beneficiam do sistema atual?

É aqui que entra a parte mais importante da mudança do país: uma *nova consciência* de nós, brasileiros. Parece intangível, mas é algo que já começou, tem forma e começa a tomar vida própria. Como de costume, da crise nascem as melhores soluções e aqui não foi diferente.

Flagelamento coletivo

A problemática que descrevi acima, separada em quatro grupos, não é nova nem desconhecida e traz a mais nefasta das consequências: a supressão da esperança.

Ao assistir aos efeitos da falta de representatividade e da interferência entre poderes e à lamentável forma como nosso Estado vem sendo gerido, acompanhados da tradicional impunidade que o cerca, o brasileiro vem aumentando o seu descrédito em qualquer possibilidade de mudança. Qualquer nova luz no fim do túnel é rapidamente desligada pela constatação de que o sistema não mudará, já que quem pode mudá-lo é exatamente quem quer preservá-lo: políticos, governantes e partidos políticos.

Essa desconfortável realidade vem gerando a insatisfação crescente que mencionei no começo do artigo. E a insatisfação se transformou em *indignação*. A indignação, já presente há vários anos, tem crescido diante do escancarado populismo praticado

na última década. Mas, nem por isso essa indignação, predominante por ora nas classes média e alta, foi suficiente para alterar a percepção da maioria da população. A realidade apresentada no início deste artigo (as projeções que, a nove meses das eleições, indicavam reeleição de Dilma Rousseff no 1º turno) indica que indignação de parte da sociedade não era suficiente para alterar o comportamento da sociedade como um todo. Ou, pelo menos, até recentemente.

Indignação gera energia. E essa energia é utilizada de alguma forma. Como as pessoas tendem a usar essa energia? Reclamando. As mídias sociais tornaram-se o veículo predileto para extravasar nossos descontentamentos com a realidade e a classe política brasileira. Buscamos algum alívio ao compartilhar as piores notícias, aquelas que não conseguimos guardar para nós mesmos. Ao fazê-lo, quem passa a ser o principal receptor dessa reclamação? Nosso círculo de amigos. O grande problema é que nos cercamos de pessoas que tendem a concordar conosco. E ao compartilhar notícias, medos e opiniões que nos incomodam, acabamos multiplicando esse incômodo dentro de nosso círculo, num exercício de flagelamento coletivo que nada muda. E assim, quanto mais se reclama, mais indignação se gera e mais energia é desperdiçada, já que nenhuma ação efetiva de mudança é iniciada.

As redes sociais passam a tomar natureza bipolar: reúne os momentos de depressão diante da situação do país com os momentos de felicidade que polvilham nossas vidas.

Momentos de encontro com amigos absorvem a insatisfação residual, aquela que não pôde ser extravasada pelo Facebook. O assunto invade almoços e encontros casuais, quando amigos dividem quão revoltante é nossa situação atual. E tudo isso não serve

para nada – é puro flagelamento coletivo.

E se utilizássemos a energia da indignação para fins construtivos? E se estes fins cumprissem também o papel de reequilibrar a dinâmica do nosso sistema de representatividade e, ultimamente, a nossa democracia?

A solução – uma nova consciência

Será que só podemos exercer democracia quando votamos? Devemos escolher representantes a cada dois anos e, em seguida, nos sentarmos inertes nos longos intervalos entre as eleições?

Essa era a realidade na Grécia antiga, berço da democracia, há 2.500 anos. Mas, Atenas não tinha internet, Facebook ou WhatsApp. Será que algo mudou ou precisamos manter o mesmo comportamento e exercer democracia apenas pelo voto a cada dois anos?

É verdade que sempre pudemos fazer algo e nos mobilizarmos entre eleições, mas as novas mídias sociais facilitam ações e conexões rápidas e permitem exercer a democracia de formas novas e inusitadas. E essa é uma realidade que se desenvolveu nos últimos dez anos.

Neste período, assistimos a novas possibilidades de manifestações populares, com resultados contundentes. A primavera árabe de 2011 iniciou processos de mudança em vários países. Alguns governos foram destituídos. Como em qualquer processo novo, sucessores nem sempre conseguiram manter a estabilidade.

A primavera brasileira

Asociedade, coordenada, está trazendo uma nova dinâmica à prática da democracia. No Brasil, esse fenômeno é intenso, dada a altíssima conectividade de sua popu-

lação, mesmo para parâmetros desenvolvidos. A rapidez com que a informação se propaga permite a reunião e a coordenação de grandes grupos em tempo recorde. A sociedade descobre mais rapidamente as estratégias inescrupulosas de políticos e consegue atuar de forma mais eficiente para dar respostas expressivas, em escala.

Essa rapidez e escala passam a ser parâmetros novos no jogo político. A sociedade, quando mobilizada e coordenada, é um ente novo para o governo. Tem nova forma, tamanho, inteligência, criatividade, capacidade de mobilização e resposta. Não mais basta a governos que deem respostas vazias ou usem de subterfúgios que posterguem até as próximas eleições a necessidade de posicionamento. Cada vez mais há a necessidade de respostas rápidas. E esta nova sociedade, apesar de ainda estar aprendendo, está se organizando de forma mais efetiva do que partidos políticos, que ainda não se estruturaram para lidar com essa nova realidade.

A sociedade percebeu que *é possível* atuar de forma diferente e efetiva. Movimentos sociais vêm sendo criados com uma frequência sem precedentes. Desde o surgimento do Vem Pra Rua, em setembro de 2014, mais de 50 movimentos foram criados para exigir mudanças, monitorar políticos e governantes, aumentar a representatividade e demandar *accountability*.

Por trás dessa nova forma de agir da sociedade está uma nova crença: a descoberta de um poder que antes não existia. Ou se existia era de difícil utilização. A sociedade está descobrindo que não apenas é possível interferir nas diversas camadas de governo, mas também que sua atuação constante é vital para o bom andamento das instituições, principalmente numa democracia de baixa representatividade, como a brasileira.

A pressão organizada

A sociedade passa a atuar diretamente sobre os três poderes, participando, monitorando, demandando e protestando com frequência muito diferente da eleitoral. Ela passa, pouco a pouco, a se constituir em um quarto poder, que atua de forma legítima, transparente, na essência do processo democrático.

A grande beleza que acompanha esta nova realidade é que este processo permite, finalmente, a *responsabilização*. A atuação da sociedade, consolidando os desejos e necessidades de suas várias classes sociais, principalmente as de menor poder econômico, denuncia a distância entre governantes e governados, amplifica a necessidade de aproximação entre os dois, melhorando sobremaneira a questão da representatividade.

Amparados por uma imprensa livre, que cumpre inestimável papel nessa nova estrutura, essa nova sociedade denuncia a impunidade e a interdependência dos poderes. Juntas, sociedade e imprensa passam a exercer papel de monitoramento e moderação entre os poderes.

Fascinantemente, a prática da liberdade de expressão, manifestada e coordenada, passa a se constituir a prática de um poder que regula o poder tradicional. Daí sua importância inestimável.

Novos papéis, novos horizontes

O papel dessa sociedade mobilizada vai além de manifestações. Ela passa a se organizar para melhor educar e orientar os eleitores em quem devem votar e quem devem evitar, apesar da maciça propaganda eleitoral tradicional. A sociedade organizada e informatizada passará, já nas próximas

eleições, a ter listas de políticos que guiarão os processos de escolha e melhorará a qualidade ética e gestora dos eleitos, iniciando um círculo virtuoso que trará, gradualmente, maior representatividade.

Milhares de novos papéis serão criados dentro dessa sociedade, e eles poderão ser exercidos por qualquer cidadão que esteja predisposto a fazê-lo, profissional ou voluntariamente, sozinho ou em grupos. Novos negócios vão surgir, novos modelos de ONG serão criados. Os partidos políticos que primeiro perceberem essa nova forma de governar sairão na frente, ao estabelecer uma nova forma de conexão com a sociedade. O estreitamento da relação entre os dois beneficiará a ambos e, acima de tudo, ao país.

O Brasil surpreende

Nesta nova forma de atuação da democracia, o Brasil está se revelando ao participar deste processo de forma inovadora. Na primavera árabe, manifestações eram concentradas e geralmente violentas. Quase não se observaram protestos que foram ao mesmo tempo pacíficos e sustentáveis por períodos mais longos.

No Brasil, ao contrário, a sociedade está indo às ruas aos milhões e mesmo assim com um caráter totalmente ordeiro e constitucional. Ademais, essas manifestações têm acontecido de forma sustentável, por períodos de tempo significativamente mais longos do que as da primavera árabe. Os resultados não são imediatos, mas são graduais e duradouros.

Novos protestos acontecerão. Alguns em massa, alguns pontuais. Cada um com sua mensagem, sua demanda e seu objetivo. Notem que eles sempre trarão demandas li-

gadas aos quatro problemas enraizados em nossa democracia: falta de representatividade, impunidade, gestão contaminada e falta de independência entre poderes.

Sustentabilidade cívica

Como na vida pessoal e profissional, a necessidade e a crise geram o novo. A indignação do brasileiro, que é criativo por natureza, está gerando novas estruturas de democracia. As dezenas de movimentos sociais criados nos últimos meses já estão em nova fase: a organização entre si, criando macro entidades que fazem a coordenação entre os diversos grupos.

A política, até então rejeitada e estigmatizada, passa a ser exercida de novas formas, despertando o interesse de jovens que não se interessariam pela antiga e de idosos que dela tinham desistido.

Mídias sociais continuarão a se expandir. A influência da TV aberta, ainda alta, terá papel decrescente. Com mais tecnologia e informação mais livre e pulverizada, a criatividade e conectividade do brasileiro vão surpreender. As mudanças vão se acelerar e alimentar um círculo virtuoso que nos mostra que é possível, sim, mudar e mais rapidamente do que nunca. Pela primeira vez, a *alegria cívica* vai fazer parte das características do brasileiro. Isso já começou, e já *damos ao mundo exemplo de comportamento em massa*, algo impensável há um ano. É por isso que sou otimista.

A oportunidade é única. Nunca foi tão fácil e efetivo exercer a cidadania, trocando a reclamação pela ação construtiva. Cabe a você escolher sua posição e qual o papel que quer desempenhar nessa nova realidade. Se quiser, você pode ser parte deste resgate, do orgulho de ser brasileiro.

Desenvolvimento e Democracia no Campo

.....
XICO GRAZIANO*

*“Muitos se perdem nas árvores,
mas não atinam com a floresta”.*

Baltasar Gracián

Introdução: o novo mundo rural

Analisar o recente processo democrático no Brasil sob a ótica da agricultura nacional representa um grande desafio, e uma excelente oportunidade. O desafio advém de que, nos últimos 30 anos, enquanto nosso sistema democrático se consolidava, a agropecuária passava por profundas transformações, alterando seu patamar produtivo, deixando para trás o atraso oligárquico para assumir a dianteira da modernidade capitalista.

.....
FRANCISCO GRAZIANO NETO, Xico Graziano, é engenheiro agrônomo (ESALQ/USP, 1974), mestre em Economia Agrária (USP, 1977) e doutor em Administração (FGV/SP, 1989). Ocupou vários cargos públicos, destacando-se os de secretário estadual do Meio Ambiente (2007-2010), deputado federal pelo PSDB/SP (1998-2006), secretário estadual de Agricultura (1996-98), presidente do Inbra (1995) e chefe do Gabinete Pessoal do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995). Escritor, publicou oito livros sobre os temas da questão agrária, agricultura, sustentabilidade e democracia. Xico Graziano é articulista do jornal *O Estado de S. Paulo*, consultor em organização, marketing de agronegócios e sustentabilidade. É sócio-diretor da OIA/Certificação socioambiental e diretor executivo do site Observador Político/iFHC.

Nesse intenso processo de desenvolvimento, a produção rural se integrou com a indústria e os serviços, gerando complexas teias produtivas que passaram a ser denominadas, em seu conjunto, de agronegócio. Romperam-se as contingências do passado, criando-se um novo mundo rural, fortemente vinculado aos mercados, interno e externo, sob o mando da tecnologia. Afetados pela globalização, que internacionalizou os preços agrícolas, os produtores rurais investem para conquistar qualidade, requisito atual de sobrevivência no ramo¹.

Nas últimas décadas, a agropecuária brasileira cresceu espetacularmente. Segundo a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), entre 1976 e 2013, a produção nacional de grãos se expandiu em 306%, passando de 47 milhões para 191 milhões de toneladas, enquanto a área cultivada aumentou de 37 milhões para 56 milhões de hectares, um acréscimo de 51%. Conclusão: houve extraordinária elevação da produtividade física da terra, o dobro da observada,

.....
¹ Os mais completos e atualizados dados, com excelentes análises, sobre essa nova fase do desenvolvimento agrário se encontram na coletânea de artigos “O Mundo Rural no Brasil do Século 21” (2014), publicação conjunta da Embrapa com o Instituto de Economia da Unicamp, editado por Antônio M. Buainain, Eliseu Alves, José Maria da Silveira e Zander Navarro.

.....
* O autor agradece as sugestões de caráter jurídico ao texto oferecidas pela gestora pública Flávia Cabral Souza Leite.

no mesmo período, na agricultura norte-americana. Segundo José Garcia Gasques, técnico do Ministério da Agricultura, no período de 1975 a 2011, a produtividade total dos fatores de produção utilizados no campo cresceu à taxa média anual de 3,56%, e esse incremento na produtividade explica, matematicamente, 94,4% do crescimento do produto total no período. Antes, na década de 1980, a produtividade era responsável por somente 34% do aumento do produto total. Os economistas rurais classificam isso como uma *intensificação* da produção².

As fronteiras do país se expandiram rumo ao cerrado do Centro-Oeste sob o mando da elevada mecanização, especialmente na produção da soja, do milho e do algodão. Por todo o país, a modernização da pecuária alterou a genética dos rebanhos, revigorando a sanidade animal. Antes inculto, o estado do Mato Grosso, sozinho, produz agora 25% da safra nacional de grãos. O espaço agrário apelidado de Mapitoba, que inclui áreas planas nas chapadas do Maranhão, Piauí, Tocantins e Bahia, vazio até há pouco, fornece hoje o *benchmarking* da lavoura com padrão tropicalizado. O mundo se assombra conhecendo a técnica do plantio direto, sem aração nem gradeação do solo, que promove duas safras sucessivas no mesmo terreno.

A acelerada urbanização, turbinada pelo êxodo rural, desde os anos de 1960, criou nas cidades uma espetacular demanda por gêneros alimentícios, impulsionando os ramos produtivos nas regiões de ocupação tradicional. O crescente, e cada vez mais exigente, consumo urbano expresso nas gôndolas dos supermercados gerou oportu-

nidades ao espírito empreendedor do agronegócio, avantajado mais tarde pela estabilização da economia. A antiga roça de subsistência, cujos excedentes seguiam para os armazéns e atendiam às feiras locais, sofreu um choque de capitalismo e de modernidade tecnológica. Sorte das metrópoles.

Simultaneamente, o dinamismo do agronegócio começou a participar dos mercados externos, destacando-se sobremaneira nos setores das carnes (aves e bovinos), na soja (grãos e farelo) e na celulose. Somados à antiga dominância nas exportações de café e açúcar, o país passou a participar decisivamente do jogo agropecuário global. Os reflexos internos desse movimento econômico se tornaram essenciais: as divisas geradas pelo superávit da balança agrícola, ao redor de US\$ 100 bilhões (2014), pagam as contas das importações de bens e produtos industriais. O agronegócio movimentou o Brasil.

Fruto da expansão agropecuária, conju- minada com a oferta urbana de trabalho, praticamente fez desaparecer o desemprego no campo. Acabou o “exército de reserva” da mão de obra rural, a abundância cedeu lugar à escassez e, conseqüentemente, os salários subiram, acima da média nacional. Quase desapareceram os “boias-frias”.

Desse extraordinário processo de transformação não participaram todos os agricultores e trabalhadores rurais. Como sempre acontece no desenrolar da história, existem vitoriosos, derrotados e acomodados. Os primeiros conseguiram entrar no ciclo virtuoso do progresso; os segundos perderam o bonde da modernidade rural; os terceiros esperam sua chance. Aqui está o xis da questão agrária contemporânea: o sucesso produtivo no campo cada vez mais se garante no acesso à tecnologia e pela integração ao mercado, e não mais pelo domínio da propriedade da terra.

.....
2 Gasques, J.G. e outros. “Produtividade da agricultura brasileira e os efeitos de algumas políticas” in Revista de Política Agrícola nº 3, Embrapa/Mapa, 2012.

Visto tradicionalmente como passaporte para a felicidade nos programas de reforma agrária, o pedaço de chão começou a valer menos que o uso da tecnologia. Pequenas propriedades, intensivas no uso da terra, passaram a ser mais rentáveis que grandes fazendas extensivas, favorecendo os agricultores menos abastados, que se qualificaram pela produtividade e pela qualidade de sua produção.

Dessa forma, a educação e a capacitação profissionalizante, a assistência técnica e o associativismo, ou o cooperativismo, as condições do financiamento da produção e da comercialização, a participação integrada nos mercados, todas essas ações passaram a ser fundamentais para permitir que os agentes econômicos se aproveitassem das oportunidades oferecidas no mundo em mudanças. Políticas públicas puderam ajudar nesse rearranjo. Mas, a atitude proativa e o empreendedorismo dos produtores e demais agentes econômicos, grandes ou pequenos, funcionaram mais que a velha receita do estatismo.

Novos conceitos precisam ser utilizados na interpretação da realidade agrária. Não se compreende os desafios, socioeconômicos e políticos, trazidos pela produção contemporânea, apegando-se aos esquemas teóricos utilizados para se compreender os dilemas do passado, aqueles que, historicamente, moldaram nossa formação agrária. Somente se desobstruído do paradigma agrarista clássico, de matiz marxista, será possível entender o jogo político que atualmente envolve os personagens que atuam no setor rural.

Aqui surge a oportunidade. É incrivelmente gratificante contribuir, neste ensaio em comemoração aos 30 anos da democracia no Brasil, oferecendo a um público especial da lida jurídica uma visão diferenciada da agricultura brasileira. Acontece que, apesar de ter acontecido um grande desen-

volvimento na agropecuária, parte da urbe ainda enxerga o campo como se este vivesse atrasado como no tempo do Jeca Tatu. Vencer essa espécie de preconceito ideológico se torna necessário para desvendar a economia política do campo no século 21.

Reforma agrária no Brasil

O Estatuto da Terra (Lei 4.504) foi promulgado pelo Presidente Castelo Branco em 30 de novembro de 1964, no início do regime militar. Naquela época, há 50 anos, o Brasil ainda era uma economia agrário-exportadora, com nascente parque industrial. A produtividade agrícola dependia da enxada, da foice e do árduo trabalho manual. Segundo o Censo IBGE (1960), 55% da população ainda morava na roça, a maioria vivendo miseravelmente.

O debate político havia colocado a reforma agrária no centro da luta pelo desenvolvimento nacional. Para a esquerda latino-americana, acabar com o latifúndio e livrar-se do imperialismo norte-americano significava receita certa contra a pobreza. Democratizar a posse da terra garantiria ampliar a produção, criar mercado interno para a indústria e promover o crescimento brasileiro. O projeto nacionalista dava à tese reformista um caráter produtivo.

Após a revolução de Fidel Castro em Cuba (1959), toda a América Latina embarcava nessa onda reformista, dentro da política externa comandada pelos EUA, intitulada “Aliança para o Progresso”. A estratégia pretendia fortalecer uma classe média no campo, cujos anseios de consumo poderiam significar um freio às tentações comunistas que inquietavam o continente. Já os setores socialistas imaginavam, ao distribuir a propriedade, abrir as portas para a mudança do

regime capitalista. A reforma agrária virou, assim, quase uma unanimidade.

A agitação no campo protagonizada pelas ligas camponesas de Francisco Julião, no Nordeste brasileiro, animaram os reformistas. Mas, ao mesmo tempo, acirraram o golpe militar contra João Goulart. Paradoxalmente, aquilo que parecia inaceitável para os conservadores – a reforma agrária – acabou sendo a primeira das políticas impostas pelo novo regime militar. Ironias da história.

Do papel, porém, nada saiu. A internacionalização do capitalismo e sua rápida expansão nos anos 1960/70 – anos do “milagre” – permitiram que a industrialização brasileira ocorresse, prescindindo da distribuição da terra. Toda a economia cresceu vigorosamente. O crédito rural subsidiado ajudou a promover a “tecnificação” dos latifúndios, que elevaram seus índices de produtividade, transformando-se em grandes empresas agropecuárias. A reforma agrária ficou, assim, esquecida por um bom tempo.

Em meados de 1980, com a redemocratização do país, a questão agrária ressurgiu, mas noutra dimensão. De econômica, a proposta da reforma agrária, reforçada com argumentos idealísticos, ganhou cunho social, vinculando-se ao conceito da cidadania: uma proposta contra a exclusão social. Sua formulação perdeu, dessa forma, o sentido econômico.

A pretenciosa meta do Plano Nacional de Reforma Agrária/PNRA (1986), lançado pelo Governo Sarney no início da Nova República, prometia assentar 1,4 milhão de famílias em quatro anos. Sua ousadia acabou virando enorme decepção. Findo o governo Sarney, apenas 82.690 famílias haviam recebido terras, menos de 6% da meta traçada. O distributivismo agrário fracassara.

Na sequência, os governos de Collor e, depois do impeachment, de Itamar Franco,

apenas procrastinaram o problema, adiando decisões enquanto aguardavam a definição, pelo Congresso Nacional, das legislações complementares, exigidas na Constituição de 1988. Após esse interregno, na campanha eleitoral de 1994, o tema da reforma agrária despontou novamente. Eleito Fernando Henrique Cardoso, seu primeiro programa, realista, falava em distribuir terras para 280 mil famílias. Iniciava-se assim, em 1995, um novo ciclo do distributivismo agrário.

Reforma agrária com FHC

Mesmo recebendo críticas sobre sua “lerdeza”, advindas principalmente do MST, entidade que se fortalecera nesse processo político, seguidamente ainda com FHC, depois com Lula e Dilma Rousseff, seguidos projetos de assentamento rural foram sendo instalados alhures, fazendo avançar sobremaneira a reforma agrária no país. Após 30 anos, os dados, pela sua grandeza, surgem impressionantes: ao final de 2014, o Incra registrava 956.453 mil famílias assentadas em 9.128 projetos, ocupando 88,1 milhões de hectares de área reformada. Uma enormidade.

Trata-se da maior distribuição de terras executada no mundo, ocorrida, ademais, num contexto democrático, ou seja, fora de períodos revolucionários. Para comparação, a somatória total da área plantada no Brasil, destinada aos grãos (soja, milho, arroz, etc.) e outras lavouras (café, seringueira, cana-de-açúcar, frutas, etc.) ocupa uma extensão aproximada de 70 milhões de hectares, 20,5% menor que o território reformado. Outro cotejo: a área ocupada pelos estabelecimentos rurais de São Paulo soma 17 milhões de hectares. Quer dizer, a reforma agrária brasileira já distribuiu 5,2 vezes a agricultura paulista.

Se, na quantidade, os números impressionam positivamente, no aspecto qualitativo a reforma agrária é decepcionante. O impacto produtivo dos assentamentos sobre a safra nacional nunca, sequer, foi dimensionado. Afora estudos de caso, alguns mostrando sucesso, desconhecem-se quanto e como se produz, em termos agregados, nos assentamentos. Um descaso na avaliação de resultados da gestão pública.

Além da questão produtiva, os índices conhecidos não autorizam acreditar no êxito social da política. Excluindo-se os assentamentos mais antigos, que há décadas recebem benesses oficiais, o distributivismo da terra não tem conseguido alterar significativamente a pobreza entre seus beneficiários. Em muitos casos, os assentamentos provocaram uma triste “favelização” da zona rural. Inúmeros estudos indicam que a renda monetária auferida pelas famílias depende de outros rendimentos, como aposentadorias e serviços assalariados. Notório é o grau de desistência: cerca de 30% das famílias deixam o lote até o segundo ano do assentamento. Conclusão inequívoca: o modelo tradicional de reforma agrária não tem conseguido promover o desenvolvimento rural.

A baixa qualidade das terras desapropriadas é um dos motivos que explicam esse fracasso. Faltaram também investimentos por parte do Estado. Mas, a baixa qualificação dos assentados representa o maior problema. As invasões de terras aglutinam trabalhadores de todo tipo, em geral desempregados nas cidades, que nem sempre demonstram aptidão para o trabalho agrícola. São pessoas carentes a exigir atenção da política pública, mas longe de configurarem um “sem-terra”, ou seja, aquele excluído do campo. São os miseráveis da cidade.

Desfocada do sentido econômico e pro-

ductivo, a reforma agrária se configura na mais cara e ineficaz política social do governo. Na falta de análises oficiais, minhas estimativas sugerem que o custo mínimo dos assentamentos – considerando-se o preço da terra, os investimentos de infraestrutura, os créditos de instalação das famílias e o orçamento do aparelho institucional – atinge 120 salários mínimos, na média nacional, para cada família assentada. Equivale a bancar por dez anos, com um salário mínimo mensal, uma família carente. Na região Sudeste, onde a terra é mais cara, o custo de cada assentamento ultrapassa 300 salários mínimos/família, nos mesmos dez anos.

O conceito do “módulo rural”, criado no Estatuto da Terra, supunha existir um tamanho ideal de propriedade no campo. A ideia está totalmente superada pelo avanço tecnológico. Agora é a tecnologia, e não o tamanho da propriedade, que determina os níveis de rentabilidade e o modo da produção rural. A realidade mostra exemplos interessantes dessa complexa relação entre área, tecnologia e mercados *versus* rentabilidade na agricultura. Com tecnologia adequada, um pequeno sítio pode ser mais produtivo e lucrativo do que uma enorme fazenda de gado. O confinamento de animais, a irrigação de frutas e legumes, a plasticultura e a hidroponia, a floricultura e o pastoreio rotativo – todas essas alternativas de produção intensiva na agropecuária “economizam” terra.

No mundo contemporâneo não mais adianta apenas produzir no campo: dramático é vender com preços justos, remuneradores. Sendo assim, as políticas fundiárias do século 21, para terem êxito, precisam se fundir com as políticas agrícolas. No Brasil, andamos ao contrário, criando inclusive dois ministérios, separando ao invés de unificar as políticas públicas no campo.

Uma política fundiária contemporânea e democrática abriria, na internet, inclusive, canais de inscrição para os interessados em obter lotes de terra para produzir. Com livre acesso, longe da manipulação política e ideológica, os invasores de terras deixariam de ter exclusividade no processo da reforma agrária. Ganharia a democracia no campo.

Agricultura familiar

Ao se pretender analisar o fortalecimento da democracia brasileira nos últimos 30 anos, há que se considerar outras políticas de apoio ao campo, além da clássica, e controvertida, proposta de acesso à terra por meio dos programas de reforma agrária. A vertente de tais políticas, mais realistas, visa à garantia da produção e da renda dos pequenos agricultores, focando nos trabalhadores “com-terra”, os tradicionais sitiantes, pequenos produtores rurais que, recentemente, no Brasil, passaram a ser intitulados de “agricultores familiares”.

A pequena propriedade rural sempre viveu à margem da economia exportadora. Após a grande crise da economia cafeeira, ocorrida entre 1929 e 1930, houve uma diversificação agrícola. Mais tarde, após o fortíssimo êxodo rural inchar as cidades, surgiu o abastecimento das metrópoles como um problema a ser equacionado e, ao mesmo tempo, uma oportunidade a ser aproveitada. A partir desse momento, a assistência técnica e a extensão rural tornam-se fundamentais no país.

As políticas públicas para a agricultura floresceram. As secretarias de estado da Agricultura, destacando-se em São Paulo, Minas Gerais e Paraná, implantaram sistemas de produção e distribuição de sementes melhoradas, criaram ou reforçaram órgãos

de pesquisa agropecuária, abriram faculdades de agronomia e de medicina veterinária. Com o surgimento do sistema nacional de crédito rural, em 1967, o Banco do Brasil passou a disponibilizar financiamento com juros subsidiados, impulsionando a modernização no campo. Esses vários mecanismos, incluindo ainda o associativismo e a qualificação profissional, constituem o núcleo das políticas públicas que defenderam os pequenos agricultores, pelo menos em parte, da fúria concentradora do mercado.

Após a estabilização da economia brasileira, nasceu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf - Decreto 1946/96), no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Pela primeira vez, a política agrícola reservava uma fatia dos recursos públicos do financiamento rural direcionando-o, obrigatoriamente, para a categoria dos pequenos agricultores, sejam os tradicionais, sejam os novos produtores assentados da reforma agrária. Em 2002, o plano-safra da agricultura familiar já destinava R\$ 4,3 bilhões em custeio e investimentos, incluindo obras de infraestrutura, apoio à agricultura orgânica, mulheres agricultoras e formação profissional. Falava-se pioneiramente em sustentabilidade no campo.

No governo Lula, e depois no de Dilma Rousseff, o Pronaf continuou sendo aprimorado, buscando-se a segurança e a proteção da produção e da renda para tal categoria de produtores rurais. Em 2014, o crédito ofertado para a agricultura familiar superava dez vezes aquele verificado em 2002, montando a R\$ 24,1 bilhões. Os recursos preveem, inclusive, a renegociação das dívidas de cerca de um milhão de famílias da reforma agrária. O seguro da safra agrícola, no âmbito do Pronaf, passou a garantir 80% da receita bruta esperada pelos produtores.

E o Programa de Aquisição de Alimentos, que possibilita a compra direta, pelo governo (Conab), de gêneros produzidos por agricultores familiares e suas organizações, conta com orçamento de R\$ 1,2 bilhão. Somados, todos esses programas fortalecem os pequenos produtores no campo.

Aqui, reside o núcleo da questão agrária contemporânea: assegurar a continuidade da produção da maioria dos agricultores. Trata-se de manter o emprego e a renda daqueles que já produzem e se encontram, na competição global, ameaçados em sua sobrevivência. O drama é mundial e antigo. Nos Estados Unidos e na Europa, verificou-se nas últimas décadas drástica redução do número de agricultores, mostrando uma nítida tendência de acréscimo da escala de produção no campo. Em 1935, os Estados Unidos apresentavam 6,8 milhões de produtores rurais, número que caiu para a metade na década de 1960 e, na virada do milênio, para cerca de 2 milhões de pessoas. A França viu o número de seus agricultores cair de 2 milhões, logo após a Segunda Guerra, para 700 mil, em 1994.

No Brasil, o IBGE indica que a quantidade de produtores rurais, tanto quanto sua área média, pouco tem se alterado recentemente. O Censo Agropecuário (2006) apontou um total de 5.175.636 estabelecimentos rurais, ocupando uma área total de 333,6 milhões de hectares, o que resulta numa área média de 64,5 hectares. Esse valor diminuiu em relação a 1980, quando estava em 70,7 hectares. O índice de Gini, que mede o grau de concentração da posse da terra, embora elevado, manteve-se praticamente igual entre 1985 ($G=0,857$) e 2006 ($G=0,858$). Portanto, diferentemente dos Estados Unidos da América e da Europa, o Brasil tem conseguido manter seus agricul-

tores sem piorar a concentração fundiária. Ponto para a democracia.

Um novo paradigma agrário

Influenciadas pelo paradigma agrarista formado há meio século, muitos acreditam, ainda hoje, que a comida do povo é produzida pelo agricultor de subsistência, enquanto o agronegócio capitalista serve apenas ao comércio exterior. Facilmente se demonstra essa ideia ser um grande equívoco.

A ideia conceitual que gerou o termo “agronegócios” não diz respeito ao destino da produção, se direcionada para o mercado interno ou o externo. Muito menos se pode dizer que o “modelo” de agronegócios é elitista, como alguns o consideram, pois a mercantilização da produção rural afeta a todos os tipos de produtores: somente não participam dos agronegócios os agricultores de subsistência, aqueles que plantam para comer. Em outras palavras, inexistente oposição entre os agronegócios e a produção familiar.

Alguns argumentam, por exemplo, que os produtores de soja sejam típicos do agronegócio de *commodities* destinadas ao exterior. Ledo engano, pois o óleo de soja, o mais barato, de consumo popular, se origina do esmagamento do grão de soja. E, no Paraná e no Rio Grande do Sul, grandes estados plantadores da oleaginosa, 90% da produção advém de agricultores familiares, ligados às cooperativas exportadoras. Quer dizer, a mesma agricultura que gera divisas na exportação fornece óleo na cozinha do povo. E, com o farelo da soja, resíduo da extração do óleo, elabora-se ração de frangos, cuja apreciada carne abastece tanto o mercado interno quanto o externo. Impossível distinguir.

No café, outro bom exemplo, a maior parte da safra brota das lavouras mineiras,

grandemente ligadas às cooperativas. A Cooxupé, maior delas, aglutina 12 mil cafeicultores, sendo 80% pequenos produtores rurais. Do embarque total de grãos nos pátios da cooperativa (2011), perto de 15% se destinaram às torrefadoras do mercado interno; a maior parte seguiu exportada. Pequenos, juntos, ficam grandes e conquistam os consumidores no estrangeiro.

Para cada ramo da agropecuária nacional, pode-se verificar essa junção entre o agronegócio capitalista e a produção familiar. Mesmo na produção de feijão, na qual a grande parcela dos produtores sabidamente advém de pequenos agricultores, a maioria deles representa os altamente tecnificados, empresariais, vinculados às grandes empresas, que distribuem o rico cereal nas cidades.

Ser agricultor familiar não necessariamente significa ser pequeno, muito menos ser pobre. Nos EUA, sabe-se, a mecanização da agricultura provocou, ao mesmo tempo, o aumento da escala de produção e o fortalecimento da gestão familiar, preponderante por lá em 90%. Tal processo se caracteriza, por aqui, especialmente no Mato Grosso, onde enormes fazendas produzem soja e milho, nas lavouras tocadas pelos próprios produtores e seus filhos.

Chega a surpreender como, ainda hoje, muitos continuam raciocinando com os termos do paradigma agrário formulado nos anos de 1950. Existem, sabidamente, muitos aspectos atrasados no campo, como a miséria e a situação social degradante, mas essa perversidade permanece como resíduo da história, não fazendo parte da dinâmica da economia rural. A realidade se impõe: responsável por 27% do PIB nacional, o mundo dos agronegócios, com suas virtudes e defeitos, impera de forma determinante.

Uma decorrência da expansão do capita-

lismo agrário se verifica na ocupação e no emprego rural. Enormes modificações foram causadas, entre vários fatores, pelo avanço da mecanização agrícola. A desigualdade salarial no agronegócio vem se reduzindo notadamente a partir do início da década de 1990, sendo que nos últimos anos os salários rurais da mão de obra qualificada subiram acima da média nacional, em decorrência da escassez no campo. No Centro-Oeste, as grandes empresas rurais disputam por contratar operadores de máquinas agrícolas, gerentes de produção e técnicos agrícolas. Em Minas Gerais, está difícil recrutar trabalhadores para colher café nas montanhas. Colhedores de laranja rarearam em São Paulo.

Discutir sobre o latifúndio, nos dias de hoje, representa puro saudosismo intelectual. Aquelas imensidões de terra pouco produtivas, com relações de produção quase feudais, cederam lugar às empresas rurais grandes, porém altamente tecnológicas e produtivas. É aqui, no seio do capitalismo agrário, que devemos procurar os caminhos capazes de avançar na democratização das oportunidades no campo.

Emancipação política dos agricultores

Várias razões podem ser evocadas para explicar o extraordinário e recente processo de transformação da agropecuária nacional. Algumas se originam nas forças motoras da economia capitalista, nesta sua fase globalizada; outras dependeram das políticas públicas, com maior ou menor êxito. Muitas vezes, foram os próprios produtores rurais que se organizaram, lutaram para conseguir seu progresso material e moral. Nesse caso, suas atitudes positivas e empreendedoras fizeram a diferença.

A emancipação política dos pequenos agricultores é a chave para o futuro da agricultura familiar, seja aquela de base tradicional, seja a advinda dos recentes assentamentos de reforma agrária. Somente uma atitude proativa, vinculada à busca do conhecimento, conseguirá levar o pequeno agricultor a romper a barreira que lhe mantém na pobreza.

Chega a surpreender como o traço cultural e político carregado da época colonial moldou um caráter acomodado no brasileiro, acostumado a aguardar, mesmo após quase dois séculos de Independência, as ordens superiores, do poder centralizado, como se fossem as antigas determinações da Corte portuguesa. Essa marca da nossa servidão colonial, oposta ao que ocorreu na sociedade norte-americana, que lá se afirmou na soberania, mantém aqui as pessoas excessivamente críticas e comedidamente propositivas.

Dessa situação se aproveita a política clientelista, cujo nascedouro se encontra nas entranhas da sociedade colonial dependente. As costumeiras benesses públicas, originadas nos favores aos “amigos do Rei”, incluindo generosas porções de terra e títulos de nobreza, quando destinadas ao povo passam a ser intermediadas por uma classe política que privilegia o personalismo e o empreguismo, favorecendo a subordinação pessoal. Esse vício de origem caracterizou o meio político nacional e, mais tarde, já instalada a República, veio a contaminá-la, maculando a *res pública*. Como decorrência, o sistema democrático nacional jamais se livrou do fisiologismo.

Os analistas da política brasileira concordam, cada qual a seu modo, com essa perversidade histórica da nossa democracia. Sempre a atribuíram, porém, ao jogo superior do poder, praticada em nome dos interesses das

classes dominantes, a começar pelos aristocratas da monarquia, passando pela velha oligarquia agrária até chegar aos mandatários populistas recentes. Poucos estudiosos, contudo, enxergaram, ou destacaram, o mesmo clientelismo permeando as relações de mando na parte de baixo da pirâmide social. Desgraçadamente, porém, a subordinação política e a dominação ideológica no campo se encontram há tempos manipulando consciências, oprimindo pessoas, que reverenciavam seus (falsos) líderes para obter variados benefícios sem descobrir que, assim procedendo, perdem sua mais pura liberdade e se distanciam da verdadeira cidadania.

O fenômeno da subordinação política dos pequenos produtores rurais às entidades religiosas e sindicais, ou aos mandatários do aparelho de Estado, de certo modo conhecido no Nordeste e nas regiões mais atrasadas do país, passou a dominar os assentamentos de reforma agrária do Brasil, especialmente decorrente do processo de invasão de terras comandado pelo MST e pelas organizações congêneres. Pesquisas oficiais mostram que 55% das famílias assentadas nos projetos se filiam a esses movimentos, nos quais normalmente se exige pagamentos de taxas e comissões sobre financiamentos obtidos, além de abusarem dos “associados” como massa de manobra política nos momentos reivindicatórios. Tudo disciplinado.

Existe no Incra um programa de consolidação e emancipação de assentamentos, fruto de um acordo firmado, em 2012, entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mas que atende tão somente a 12 mil famílias, distribuídas por 75 assentamentos. A irrisória ação em prol da emancipação das famílias assentadas se explica pelo *lobby* das organizações ligadas aos “sem-terra”, que se posi-

cionam contrariamente à titulação dos assentados de reforma agrária. Argumentam que seria o “golpe de morte” na reforma agrária, pois os beneficiários poderiam, tendo a escritura definitiva, vender seus lotes de terra. Ora, o mercado de compra e venda de terras dentro da reforma agrária, embora proibido pela legislação, é reconhecido em todos os lugares, atestando inclusive o mau gerenciamento da política fundiária do país.

Ao negar a titularidade da propriedade rural adquirida no processo de reforma agrária, o Estado frustra a expectativa de direito dos beneficiários, do sonho da terra prometida semelhante ao desejo da casa própria. Essa situação não se coaduna com o avanço da democracia brasileira.

Conclusão: a revolução pelo conhecimento

Revisitando os 30 anos recentes da nossa história e aplicando os conceitos fundamentais do Estado Democrático de Direito na análise política do campo, pode-se comemorar. A agropecuária brasileira triplicou de tamanho e deu um extraordinário salto de qualidade. A revolução tecnológica é contínua, e os ganhos de produtividade não cessam. As cadeias produtivas reforçam a integração aos mercados, aprimoram o processamento dos alimentos, facilitando a distribuição e o abastecimento popular. Se, entre os direitos fundamentais da pessoa humana, coloca-se o direito à adequada alimentação, pode-se afirmar que, no Brasil, uma pujante agricultura garante a segurança alimentar da população.

Abriam-se oportunidades nesse processo de expansão da agropecuária. Novos personagens surgiram na abertura das fronteiras rumo ao Centro-Oeste, interiorizando o

desenvolvimento nacional. Milhares de filhos de pequenos agricultores deixaram seus lares no Sul do país e foram ganhar a vida no cerrado distante, aventurando-se numa verdadeira epopeia. Além dos níveis elevados na produção de grãos e carne, o êxito dessa trajetória se pode averiguar através dos municípios erigidos nessas regiões, assentados na lavoura e na pecuária, que apresentam os mais elevados IDHs do país.

Por outro lado, esse incrível desempenho do agro nacional está sendo comandado por um seleto grupo de produtores rurais, sejam pequenos, médios ou grandes, que foram capazes de incorporar, através do esforço tecnológico, ganhos de produtividade, aumentando a rentabilidade de seus negócios. Eliseu Alves, notório pesquisador da Embrapa, mostra essa segregação: dos 4,4 milhões de estabelecimentos que declararam o valor da produção ao censo do IBGE, em 2006, somente 500 mil deles se responsabilizaram por 87% do valor da produção. Isso mostra que o dinamismo da agropecuária nacional está sendo comandado por uma dianteira de 11,4% dos agricultores³.

Em contrapartida, os demais 3,9 milhões de estabelecimentos produzem uma pequena fatia de apenas 13% da produção agropecuária, indicando dificuldades na geração de sua renda. Mais grave, porém, é descobrir que, destes, um enorme contingente de 2,9 milhões de estabelecimentos rurais, a base da pirâmide, responde por apenas 4% da produção rural. Esse pífio desempenho produtivo indica haver pobreza nessa enorme faixa de pequenos agricultores, a grande maioria localizada no território nordestino. Dados oficiais do IBGE (2010) comprovam

.....
3 Entrevista de Eliseu Alves para a revista *Agroanalysis*
http://www.agroanalysis.com.br/materia_detalhe.php?idMateria=1324

que, dos 29,83 milhões de brasileiros residentes no campo, 25,5% se encontram em extrema pobreza, perfazendo um total de 7,59 milhões de pessoas. Aqui está o drama da pobreza rural, que continua machucando a democracia brasileira.

O Censo Agropecuário do IBGE (2006) atesta que 39% dos responsáveis pelos estabelecimentos rurais não sabem ler nem escrever, enquanto outros 42,35% têm o nível de educação fundamental incompleto. É terrível o quadro da baixa escolaridade no campo. Somente uma vigorosa política de educação e difusão tecnológica poderá elevar a produtividade e promover a geração de renda dessa grande parte de agricultores pobres, que pouco participa da safra nacional. Mesmo assim, certamente, grande parcela deles, especialmente aquela situada no semiárido nordestino, terá que ser beneficiada diretamente pelas políticas públicas de transferência de renda.

Esse contraste indica a superação do desafio histórico na luta contra a miséria rural: em vez do acesso à terra, importa agora ine-

xoravelmente participar do ciclo tecnológico. Chegou a vez da revolução pelo conhecimento, pelo saber fazer. A verdadeira conquista da democracia vai, assim, depender de decididos investimentos na educação e na capacitação profissional. Somente a instrução, direcionada para a juventude rural, conseguirá enfrentar a pobreza que denigre a moderna agricultura.

Nessa jornada que parece interminável, a favor da justiça social, não podemos, ao tagarelar quimeras, cometer o equívoco de D. Quixote, que combatia moinhos de vento. Não haverá retorno ao passado. É no contexto do capitalismo agrário, em sua fase globalizada e tecnológica, que devemos encontrar as condições objetivas da luta política. Em suas entranhas contemporâneas devemos descobrir quais ações, públicas e privadas, se fazem necessárias para configurar a plena cidadania no campo.

Não se trata de um julgamento de valor. Nem de uma capitulação ideológica. Trata-se, simplesmente, de reconhecer a realidade no século 21.

