

O BRASIL QUE QUEREMOS



2ª. edição.

Organização
Emir Sader

O BRASIL QUE QUEREMOS

Organização Emir Sader

2ª. edição revista e ampliada.

Copyright © 2017 Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

LABORATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (LPP/UERJ)

Coordenador: *Emir Sader*

Comitê Gestor: *André Lázaro, Gaudêncio Frigotto e Zacarias Gama*

Coordenadora Técnica de Projetos Institucionais: *Carmen da Matta*

Coordenador Técnico de Projetos Institucionais: *Felipe Campanuci Queiroz*

Bolsista Técnica Proatec/SR-2: *Carla Navarro*

Bolsistas de Extensão: *Carolina Costa, Pedro Gesteira e Viviane Marques*

Assistentes de Pesquisa: *Carolina Castro e Luciano Cerqueira*

**CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/NPROTEC**

B823 O Brasil que queremos / Emir Sader, organizador –
2. ed. rev. ampl. – Rio de Janeiro : UERJ, LPP, 2017.
272 p.

ISBN 978-85-92826-08-6

e-ISBN 978-85-92826-09-3

1. Políticas públicas – Brasil. 2. Educação e Estado –
Brasil. 3. Políticas sociais – Brasil. I. Sader, Emir, 1943-

CDU 351(81)

Editora Executiva e Preparação de Originais: *Carmen da Matta*

Projeto Gráfico e Diagramação: *Pedro Biz*

Revisão: *Wendell Setubal*

Assistente de Edição: *Viviane Marques*

LPP-UERJ

Rua São Francisco Xavier, 524/12.111-Bloco-F

Maracanã – CEP 20550-013 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Tel.: +55 21 2334-0969

<<http://www.lpp.uerj.br/>> E-mail: uerj.lpp@gmail.com

O BRASIL QUE QUEREMOS

Organização Emir Sader

2ª. edição revista e ampliada.

Rio de Janeiro

LPP/UERJ

2017

CONSELHO EDITORIAL - LPP/UERJ

André Lázaro (LPP/UERJ e FLACSO-Brasil)

Antonio Carlos Ritto (IME/UERJ)

Carmen da Matta (LPP/UERJ)

Emir Sader (LPP/UERJ)

Felipe Campanuci Queiroz (LPP/UERJ)

Floriano José Godinho de Oliveira (PPFH/UERJ)

Gaudêncio Frigotto (PPFH/UERJ)

Hindenburg Francisco Pires (IGEOP/UERJ)

Maria Ciavatta (UFF)

Theotônio dos Santos (UERJ/UFF)

Zacarias Gama (PPFH/UERJ)

Sumário

Prefácio à 2ª. edição	7
Emir Sader	
Apresentação	9
Luiz Inácio Lula da Silva	
A utopia Brasil, o virtual viável	11
Leonardo Boff	
Do Brasil que temos ao Brasil que queremos	21
Emir Sader	
Estado democrático brasileiro: aperfeiçoamento do sistema representativo	29
Dalmo de Abreu Dallari	
Abertura financeira, política industrial e crescimento	47
Luiz Gonzaga Belluzzo	
A economia travada pelos intermediários financeiros	61
Ladislau Dowbor	
A reforma tributária de que precisamos	79
Ricardo Lodi Ribeiro	

Energia nos governos Lula e Dilma e o golpe	91
Luiz Pinguelli Rosa	
Por uma política externa ativa e solidária	105
Celso Amorim	
A política de combate à pobreza que queremos	121
Tereza Campello	
Política de educação: novos desafios no início do século XXI	141
Marcio Pochmann	
Mais saúde é mais desenvolvimento e mais direitos	159
Alexandre Padilha	
Crescer, proteger, incluir: nenhum passo atrás na política ambiental	179
Luiz Antonio Correia de Carvalho	
Cultura política e política cultural	191
Marilena Chaui	
A política agrária que precisamos	205
Bernardo Mançano Fernandes	
A democracia de gênero que queremos	219
Marcia Tiburi	
Igualdade racial: da política que temos à política que queremos	231
Nilma Lino Gomes	
Democratizar as comunicações para garantir a democracia	245
Renato Rovai	
Movimentos sociais e participação política	259
Luiz Dulci	

Prefácio à 2ª. edição

Este livro foi concebido como um projeto para estimular a retomada da discussão sobre propostas para o futuro, visando nos livrar das tramas das densas conjunturas que têm aprisionado o Brasil. Seu lançamento foi seguido por uma série de debates ocorridos em todo o país, o que contribui para se voltar a pensar nos grandes dilemas e nas alternativas que se têm pela frente.

Esta segunda edição de *O Brasil que queremos*, que chega pouco tempo depois da primeira, por si só revela o impacto da recepção do livro. Foi um sucesso calcado no trabalho rigoroso da equipe do Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LPP/UERJ), nos relevantes conteúdos dos ensaios e no esforço para se fazerem lançamentos em 24 estados do Brasil. Foram cinco mil exemplares, a maioria deles distribuídos diretamente em eventos precedidos por debates, que contaram com a participação de um público interessado em entender e buscar soluções para o país.

A atualidade de *O Brasil que queremos* não está superada, o que se confirma na grande demanda pela reedição do livro, mas também porque seu horizonte é o das perspectivas que o Brasil tem no plano mais imediato e de médio prazo. Seguiremos com os lançamentos e os debates, partes inerentes de uma publicação com esse caráter.

O Brasil que queremos representou uma boa oportunidade para estreitar o selo Edições LPP/UERJ, que seguirá com mais títulos vinculados aos grandes problemas contemporâneos do país.

Abril de 2017.

Emir Sader

Apresentação

Luiz Inácio Lula da Silva*

Quando fui eleito Presidente do Brasil, nosso governo se propôs a realizar o que eu considerava uma grande revolução no país: que todos os brasileiros tivessem o direito de comer pelo menos três vezes ao dia. Depois disso, trataríamos de estabelecer outros objetivos.

Hoje, passados tantos anos, a gente constata que não apenas aquele objetivo foi cumprido, como muitos outros, que permitiram que o Brasil tivesse se transformado profundamente, sobretudo a vida de sua grande maioria mais pobre, antes sempre excluída da atenção dos governos. Melhorias não apenas na alimentação, mas nas condições de moradia, de educação, de atenção à saúde, de transporte, de acesso à cultura, entre tantas outras conquistas, das quais eu e todos os progressistas só podemos estar muito orgulhosos.

Aquelas que eram utopias foram-se transformando em realidades concretas e palpáveis. Hoje, os brasileiros já consideram que esses são direitos fundamentais, de que não abrem mais mão. Por isso eu fui reeleito e a Dilma foi eleita e reeleita, em quatro sucessivas eleições, quando o povo brasileiro comparou o que tinha sido feito no país nos anos de 1990 e o que fizemos depois e decidiu, democraticamente, pela continuidade e pelo aprofundamento dos nossos governos.

* Ex-Presidente do Brasil.

Hoje vivemos uma situação de crise, em que a direita, cansada de perder eleições e sem verdadeiro compromisso com a democracia, buscou o atalho da ilegalidade para tentar terminar com essa experiência fundamental para nosso povo e nossa democracia. Qualquer que seja o futuro imediato do país, temos que propor novos objetivos, novas utopias, que apontem para o tipo de Brasil que queremos. Não que tenhamos realizado todos os objetivos propostos, o país ainda é muito desigual, falta ainda muito para que o nosso povo conquiste tudo a que tem direito.

Mas precisamos pensar o tipo de sociedade que queremos, com que tipo de Estado, de educação, de políticas sociais, de meio ambiente, de direitos das mulheres, dos jovens, dos negros. De que maneira podemos garantir uma saúde pública de qualidade para todos, atividades culturais de que todos usufruam e participem.

Este livro pretende ajudar a refletir sobre o país que queremos e que o nosso povo reivindica. Reúne vários dos melhores expoentes nos principais problemas nacionais, nas questões que mais nos desafiam. Tenho certeza de que será um instrumento importante para promover as discussões necessárias ao futuro do país. Discussões que envolvam e mobilizem toda essa imensa e generosa legião de brasileiros que têm se manifestado a favor da democracia, dos direitos de todos, de um país soberano e solidário.

A utopia Brasil, o virtual viável

Leonardo Boff*

POR QUE A UTOPIA

A colonização nos penetrou tão profundamente que colonizou também nossos projetos e sonhos. Nunca pudemos ter um projeto de real autonomia e um sonho do Brasil que queríamos porque sempre dependíamos dos outros que nos diziam o que deveríamos querer e ser. E esse processo não foi interrompido até os dias de hoje, pois hoje as forças dominantes mundiais pretendem nos recolonizar.

Mas agora somos obrigados a sonhar. A situação do Brasil e do mundo, pela ótica das grandes majorias, e mesmo na perspectiva da sustentabilidade social e ecológica da geossociedade, é de tal degradação que, se prolongada por mais tempo, pode nos levar ao pior. O futuro, portanto, não pode ser a continuidade do presente. Só teremos futuro, como país e mundo, se mudarmos de rota histórica. Ou, no dialeto atual: precisamos de um outro paradigma civilizatório, de outros valores, princípios e interesses que inspirem outras práticas sociais e instituições e assim nos garantam um horizonte de esperança e de futuro para todos.

* Teólogo, Professor e Escritor. Pertence à Iniciativa da Carta da Terra. É autor, em parceria com o cosmólogo canadense Mark Hathaway, de: *O Tao da Libertação: perspectivas da ecologia de transformação*, que ganhou nos EUA a medalha de ouro em nova ciência e cosmologia.

CENÁRIOS DRAMÁTICOS DO SISTEMA-TERRA

Há cenários dramáticos referentes ao futuro da Casa Comum, apon-tados recentemente pelo Papa Francisco na encíclica *Laudato Sí sobre o Cuidado da Casa Comum* (2015). Mas restrinjo-me ao que diz o importante documento – a *Carta da Terra* (2000) –, logo em sua primeira frase: “Estamos num momento crítico da história da Terra, numa época em que a humanidade deve escolher seu futuro... A escolha é nossa: ou formar uma aliança global para cuidar da Terra e cuidar uns dos outros ou arriscar a nossa destruição e a devastação da diversidade da vida” (prólogo). E, para encerrar, o testemunho do último grande historiador das culturas históricas, Arnold Toynbee, em seu ensaio autobiográfico *Experiências*: “Vivi para ver o fim da história humana tornar-se uma possibilidade do mundo, possibilidade que pode ser traduzida em fato não por um ato de Deus mas do próprio ser humano”. (1970, p.422)

O cenário mundial, portanto, não é promissor, antes ameaçador.

CENÁRIO CRÍTICO DO BRASIL

O cenário brasileiro não é menos problemático. A questão não é tanto a franja enorme de pobreza que diminui pouco, mas a desigualdade social que se perpetua. Marcio Pochmann e Jessé Souza, presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), fornecem-nos dados estarrecedores, pois estudo feito a partir do imposto de renda, de 2007 a 2013, mostra que o topo da pirâmide social brasileira é composto por cerca de 71 mil super-ricos. Eles representam 0,05% da população adulta do país, o que representa um escândalo de dimensões planetárias.¹

O sistema histórico-social de poder que perdura há mais de 500 anos é o principal responsável por esse drama social. As elites dominantes nunca foram apeadas do poder, que jamais mudou de natureza, excludente e acumulador. Elas são, provavelmente, as elites mais perversas e hábeis do mundo. Articulam-se, nacional e internacionalmente, de tal forma que sempre conseguem manobrar o poder de Estado em seu benefício.

¹ Cf. Souza, 2015.

A pretexto de garantir a governabilidade, e de evitar o caos sistêmico, as elites conseguiram impor aos governos Lula-Dilma o que lhes interessava: a manutenção inalterável da lógica acumuladora do capital. Os projetos sociais do atual governo não as obrigam a renunciar a nada, antes, são funcionais a seus propósitos. Agora, pensam de forma diferente. Querem voltar à situação de privilégios de que sempre gozaram ocupando o Estado. Como não conseguiram chegar ao poder central pelo voto, tramaram o *impeachment* da Presidenta Dilma, em maio de 2016, para se vingar e voltar à situação anterior que as beneficiava.

Diria claramente que por aqui não há caminho para um outro Brasil, que inaugure um outro tipo de história. O caminho percorrido no passado, e vigente até o momento, é demasiadamente irracional e desumano para ser prolongado. Importa realizar, mesmo tardiamente, a revolução preconizada por Caio Prado Jr., em *A Revolução Brasileira*: “transformações capazes de reestruturarem a vida do Brasil de maneira consentânea com suas necessidades mais gerais e profundas, e de realizarem as aspirações da grande massa de sua população que, no estado atual, não são devidamente atendidas... algo que leve a vida do país por um novo rumo”. (1966, p.43)

A UTOPIA PERTENCE À REALIDADE

Com esta afirmação, cabe reforçar a utopia Brasil como o virtual viável. Como viu claramente Eduardo Galeano, e antes dele Ernst Bloch com seu *Princípio Esperança*, a utopia representa aquela força que nos desinstala e nos faz andar continuamente, buscando dinamicamente formas novas de relações mais justas e humanizadoras.

A utopia representa um protesto contra o real simplesmente dado, que oculta o lado potencial. A utopia é a voz de uma consciência que não encontra descanso neste mundo dado, tal como existe. Quer transcendê-lo e afirma que outro mundo é possível, que outro Brasil diferente pode ser construído pelos brasileiros a partir das virtualidades presentes no real.

Retomando, das virtualidades daquilo que é Brasil, que é povo, que é cultura, que é história e que é natureza, podemos desenvolver outro

paradigma e outra configuração histórico-social que supere as contradições presentes e crie espaço para mais igualdade, participação, liberdade e sentido de alegria de viver.

PRESSUPOSIÇÃO DE BASE: O IMPASSE SISTÊMICO

Parto da hipótese de que o sistema mundialmente integrado e o curso da modernização conservadora da política brasileira, ajustada à lógica do sistema global, não farão as mudanças necessárias. Somos forçados a abrir novo caminho, quer dizer, buscar um novo paradigma, que deve estar, o mais possível, livre da impregnação do velho paradigma.

O velho paradigma tinha como centralidade o *poder*, exercido como dominação sobre a natureza e os povos, ocupando todos os espaços. Era a vontade de conquista, o paradigma Alexandre Magno ou Hernán Cortés, que como observou acertadamente o renomado biólogo Edward Wilson, é antívida, pois fez com que o “éden se transformasse num matadouro e o paraíso ocupado num paraíso perdido”. (2002, p.121)

Agora, a nova centralidade deve ser conferida à *vida*, em sua imensa diversidade, e àquilo que lhe pertence essencialmente que é o *cuidado*. Sem o cuidado necessário nenhuma forma de vida subsistirá.² A vida é entendida aqui como auto-organização da matéria em altíssimo grau de interação com o todo à sua volta; e a vida consciente e livre como o ponto mais avançado e complexo do processo evolucionário. Ou em uma leitura espiritualista, a vida como o supremo da “fonte originária de todo o ser”, que chamamos Deus. O paradigma será de Francisco de Assis e Chico Mendes, paradigma do cuidado, de respeito e da sinergia com a natureza.

A vida mostra uma unidade sagrada na diversidade de suas manifestações, pois todos os seres vivos carregam o mesmo código genético de base, que são os 20 aminoácidos e as quatro bases fosfatadas, o que nos faz, a todos, irmãos e irmãs.

Cuidar da vida, fazer expandir a vida, entrar em comunhão e sinergia com toda a cadeia de vida e celebrar a vida: eis o sentido do novo

² Cf. Boff, 2012.

viver dos seres humanos sobre a Terra, também entendida como Gaia, super-organismo vivo e nós humanos como a porção de Gaia que sente, pensa, ama e venera.

A centralidade da vida implica concretamente assegurar os meios da vida, como trabalho, saúde, moradia, segurança e educação. Se estandarizarmos a toda a humanidade os avanços da tecnociência já alcançados, permitiríamos que todos gozassem dos serviços com qualidade, hoje restritos aos setores privilegiados e opulentos. Quer dizer, todos teriam alimentos saudáveis, um excelente serviço de saúde, moradias dignas e uma educação de qualidade. Até hoje, o saber era poder a serviço da acumulação e da criação de desigualdades, portanto, a serviço do sistema imperante. Agora, impõe-se uma moratória de investigação e de invenção, em favor da democratização do saber e das invenções já acumuladas pela civilização.

OS PORTADORES DA UTOPIA

Desta vez, todos, dado o caráter global e urgente da utopia, são portadores da utopia. Mas há os atores principais, aqueles que já agora, antes da crise sistêmica, incorporaram o sonho de um outro mundo possível. São os movimentos sociais mundiais que ganharam visibilidade no Fórum Social Mundial, realizado em várias cidades do mundo. Sem esses sujeitos históricos, a utopia evanesce em fantasia.

Sem os movimentos sociais populares, articulados entre si, formando uma irresistível força político-social, não se implantará a utopia Brasil diferente. Nos próximos decênios, suponho, esta frente será tão irresistível que imporá à política partidária uma mudança na natureza do poder e na figura do Estado. Será eleito, certamente, uma figura que representará estas forças articuladas e poderá cumprir o sonho negado há 500 anos. Agora começará, efetivamente, uma nova história do Brasil em articulação com a nova história do mundo globalizado.

CONTORNOS DA UTOPIA BRASIL

A utopia Brasil diferente radicaliza características da cultura brasileira que nunca ganharam hegemonia e que ficaram sem ser aproveitadas na moldagem do Brasil. Elas funcionam como tijolinhos na construção da nova figura do Brasil. O único analista social que aprofundou este caminho foi Luiz Gonzaga de Souza Lima (2011), em livro que não foi ainda suficientemente valorizado. Elenco algumas.

Riqueza ecológica do Brasil. Abrigamos aqui a maior biodiversidade do planeta: 60 mil espécies de plantas, 2,5 milhões de espécies de artrópodos (insetos, aranhas, centopeias etc.), 2 mil espécies de peixes, mais de 300 de mamíferos, sem falar no número inimaginável de micro-organismos, principais responsáveis pelo equilíbrio ecológico. Na sociedade de informação que se está consolidando, essa biomassa representará riqueza maior do que representou o carvão e o petróleo na civilização industrial. O Brasil é a potência das águas, capaz de saciar as sedes do mundo inteiro. Aqui estão 13% de toda a água doce do mundo acessível.

Cultura relacional. A persistente dominação impediu entre nós a constituição de uma sociedade civil sustentável e obrigou a permanente negociação e conciliação dos opostos. Desenvolveu-se no Brasil uma cultura da relação e das alianças que amaciam a dureza da dominação política e econômica, através dos elos de família, das amizades, do compadrio, das malandragens e dos jeitinhos. A mestiçagem de nosso povo, pela qual todas as raças se relacionaram para além dos limites de classe e da hierarquia, foi fruto desta cultura relacional. Devido a sua maneira de somar, juntar, relacionar e sintetizar, o Brasil poderá agora apresentar uma sociedade mais participativa e inclusiva, oferecendo um contributo indispensável ao processo de globalização.

Jeitinho como forma de navegação social. O jeitinho é uma criação original da sociedade brasileira. É a forma sábia e pacífica de combinar os interesses pessoais com a rigidez da norma; é o modo de contrabalançar a correlação desigual de forças, tirando vantagens da fraqueza; permite-se uma navegação social tortuosa, mas pacífica.³ Acolhendo as

³ Cf. Da Matta, 1986, p.93-105.

críticas que lhe faz Jessé Souza,⁴ estimo que essa característica nacional é extremamente útil e até imprescindível na nova sociedade, também na geossociedade, nas quais tantos interesses se sobrepõem, se opõem e se contrapõem. O jeitinho é a forma de conciliar o universal com o singular em benefício da fluidez e da leveza da vida social e pessoal.

Cultura multiétnica e multirreligiosa. Somos um país para o qual afluíram muitíssimas das raças, 60 ao todo, de todas as partes da Terra; aqui, se miscigenaram sem maiores preconceitos, fazendo do mulato a cristalização mais perfeita do encontro das três raças matriciais de nossa brasilidade: o branco, o negro e o índio. Esta experiência cultural serve de base para uma nova humanidade globalizada, feita da coexistência e convivência de todas as tribos da Terra. Junto com o caráter multiétnico de nossa sociedade, vigora também o caráter multirreligioso. Nunca conhecemos guerras religiosas. Não somos fechados e dogmáticos, mas naturalmente abertos e ecumênicos na convicção de que todas as religiões são portadoras de uma bondade básica, vinda do próprio Deus e conduzindo para o coração de Deus. Esses ensaios de diversidade na unidade podem constituir um referencial ao processo de globalização.

Criatividade do povo brasileiro. A criatividade supõe capacidade de improvisação, descoberta de saídas surpreendentes e espontaneidade na ruptura de tabus ligados à tradição ou ao senso comum dominante. Um favelado brasileiro é muito mais criativo que qualquer cidadão europeu que frequentou a universidade e se qualificou profissionalmente, mas se aferrou às normas e à lógica do caminho já convencionalizado. O pobre inventa mil formas de dar um jeito na vida, resistir, negociar, protelar e sobreviver, mantendo ainda o sentido de humor e de festa. Bem dizia Celso Furtado: “uma sociedade só se transforma se tiver capacidade para improvisar; ... ter ou não acesso à criatividade, eis a questão”. (1999, p.79 e 67) Nunca nos faltou capacidade de improvisação; faltou-nos a vontade dos governos e das elites intelectuais e econômicas de valorizar e aproveitar o enorme potencial criativo do povo e a capacidade de sua canalização racional em benefício de todos. Agora no novo paradigma tudo isso ganha centralidade. A alta criatividade do povo brasileiro, sua inventividade e capacidade de improvisação podem estimular uma globalização mais dinâmica e flexível.

⁴ Cf. Souza, 2015, p.69-88.

A aura mística da cultura brasileira. A mística faz crer que existe um outro mundo dentro deste mundo e que o invisível faz parte do visível. Estas realidades são vividas no cotidiano do povo brasileiro. Daí a aura de reverência e de respeito que pervade as dimensões da vida ligadas ao sagrado e ao religioso, às festas, às bênçãos, às romarias e às promessas. Crer significa romper com o mundo da pura razão, da funcionalidade das instituições e da lógica linear para a qual não há e não deve haver surpresas. Crer é abrir espaço para o imprevisível, para a magia e para o “milagre” de que as coisas podem, de repente, mudar e ganhar outra configuração, que rasga um horizonte de esperança para a vida humana. Essa dimensão mística, comum ao povo brasileiro, assumida no processo de globalização, tornará, seguramente, mais irradiante e esperançoso o futuro da Terra e da humanidade.

O lado lúdico do povo brasileiro. A consequência da criatividade e da mística é a leveza e o humor que marcam a cultura brasileira. Há alegria no meio do sofrimento, e sentido de festa no meio das tribulações. Isso porque vigora a crença de que a vida vale mais que todas as coisas particulares e que essa vida se inscreve sob o arco-íris da benevolência divina. Ela, por pior que seja, vale a pena ser assumida, amada e celebrada. Por isso tudo é motivo para gozação, humor e festa. Tal atmosfera confere um caráter de jovialidade ao modo de ser brasileiro, que se revela pelo sentido de hospitalidade e de acolhida das pessoas, especialmente, estrangeiras. Nunca perdemos a capacidade de nos extasiar e de magnificar diante de qualquer coisa, especialmente nova. Essa dimensão é igualmente necessária ao processo de globalização, pois impede que os dramas virem tragédias que irão tolher a esperança e o sentido da vida.

Um povo de esperança. Uma virtude é cardeal para a alma brasileira: a esperança. Ela projeta continuamente visões otimistas. Assim cantam as comunidades eclesiais de base: “virá um dia em que todos, ao levantar a vista, veremos nesta terra, reinar a liberdade”. Agora, finalmente, criaram-se as condições para reinar a liberdade para todos. Esta carga utópica ajudará a nova geossociedade a reforçar um horizonte utópico imprescindível para a continuidade da aventura humana por esse Planeta azul-branco.

CONCLUSÃO: BRASIL, A ROMA DOS TRÓPICOS?

Nas palavras entusiastas de Darcy Ribeiro, no entardecer de sua vida: “na verdade das coisas, o que somos é a nova Roma. Uma Roma tardia e tropical. O Brasil já é a maior das nações neolatinas, pela magnitude populacional, e começa a sê-lo também por sua criatividade artística e cultural... Estamos nos construindo na luta para florescer amanhã como uma nova civilização mestiça e tropical, orgulhosa de si mesma. Mais alegre porque mais sofrida. Melhor, porque incorpora em si mais humanidade. Mais generosa, porque aberta à convivência com todas as raças e todas as culturas e porque assentada na mais bela e luminosa província da Terra”. (1995, p.448-449)

Em suma, a utopia Brasil tem condições de se realizar agora numa fase nova da Terra e da Humanidade. Ela é uma energia poderosíssima. Mas fica estéril se não encontrar mediações econômicas, políticas e culturais concretas para sua implementação. O futuro não pode ser amarrado ao presente; deve ficar sempre aberto. Nele habita a utopia. A utopia conta com a incerteza, que é um elemento perturbador. Assumi-la permite a atitude de quem está disposto a se corrigir sempre, a melhorar continuamente e deixar a história aberta ao surpreendente. A utopia compõe-se com a história. Espero que esta permita que se realize a utopia Brasil porque ela é viável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOFF, L. *O cuidado necessário*. Petrópolis: Vozes, 2012.

FURTADO, Celso. *O longo amanhecer*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

LIMA, Luiz Gonzaga de Souza. *A refundação do Brasil: rumo à sociedade biocentrada*. Disponível em: <<https://leonardoboff.wordpress.com/2012/02/04/>>.

MATTA, Roberto Da. *O que faz o brasil Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira*. São Paulo: Leya, 2015.

TOYNBEE, Arnold. *Experiências*. Petrópolis: Vozes, 1970.

WILSON, Edward. *O futuro da vida*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

Do Brasil que temos ao Brasil que queremos

Emir Sader*

DA DITADURA À DEMOCRACIA

O Brasil saiu do longo período da ditadura como o país mais desigual do continente mais desigual do mundo. Com um Estado ocupado pelas Forças Armadas, sem Estado de direito, sem liberdades individuais e coletivas garantidas.

Mas a democratização, com a derrota da campanha das diretas, foi um processo limitado, circunscrito ao restabelecimento do Estado de direito, conforme os cânones liberais, que predominaram na luta democrática. A desigualdade social não foi reconhecida como o principal problema do país, que não passou, na democratização política, por nenhum processo de democratização social. A dinâmica de concentração de renda continuou, assim como a de concentração econômica. A concentração da propriedade da terra, dos meios de comunicação, do sistema bancário, das estruturas industriais e comerciais só aumentou e, com ela, as desigualdades.

Esgotado o impulso democrático com o fracasso do governo Sarney – que teve apenas na Assembleia Constituinte um momento significativo –,

* Coordenador do Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LPP/UERJ).

a polarização democracia x ditadura abriu espaço para o surgimento de outro campo teórico e político, aquele proposto pelo neoliberalismo emergente. Fernando Collor centrou-se nos ataques ao Estado – servidores seriam “marajás” – e na proteção do mercado nacional – carros fabricados no país seriam “carroças” – para impor as temáticas neoliberais.

A retomada do projeto neoliberal pelo governo de FHC, depois do fracasso de Collor, resgatou como tema central o combate à inflação, continuando a deslocar a temática social. O foco dominante eram os gastos do Estado e, assim, promovia-se, na prática, a diminuição dos gastos sociais, ao lado da precarização das relações de trabalho, do desemprego e do enfraquecimento do movimento sindical.

A herança recebida por Lula em 2003 incluía a mais profunda e prolongada recessão econômica, um Estado desarticulado, uma sociedade fragmentada, uma ideologia neoliberal difundida por toda a sociedade. E uma maioria parlamentar do centro e da direita, além do marco internacional de absoluta hegemonia neoliberal.

DO NEOLIBERALISMO AO PÓS-NEOLIBERALISMO

O governo Lula operou nas linhas de menor resistência e de maior debilidade do neoliberalismo. Assumindo a tese clássica do PT da prioridade das questões sociais, promoveu o tema como central, preservando o equilíbrio das contas públicas, mas não como um fim em si mesmo, e sim como ponto de apoio para as políticas sociais.

Por outro lado, no lugar dos Tratados de Livre Comércio com os Estados Unidos, Lula priorizou as políticas de integração regional e de intercâmbio Sul-Sul, redirecionando o comércio internacional do Brasil e a sua inserção no mundo. E promoveu o resgate do Estado, relegado a um papel mínimo no neoliberalismo, a um agente ativo de indução do crescimento econômico e da garantia dos direitos sociais.

Uma política ampla de alianças com setores do empresariado e com partidos de centro permitiu ao governo ter maioria no Congresso e contar com investimentos privados que fizeram com que a economia saísse da recessão e, com um cenário internacional favorável, crescesse e expandisse como nunca o mercado interno de consumo popular. Nas palavras de Lula:

“Nunca os ricos ganharam tanto e nunca os pobres melhoraram tanto”. A distribuição de renda alavancou o crescimento do consumo e promoveu os direitos da grande massa da população, até ali sempre marginalizada.

Essa ação nas linhas de menor resistência do neoliberalismo fez, paralelamente, com que não fossem transformadas as grandes estruturas de poder herdadas pelo governo Lula. A propriedade da terra continuou a ser concentrada, agora de forma modernizadora com a avalanche do agronegócio no campo. A hegemonia econômica do capital financeiro, na sua modalidade especulativa, só se acentuou, ainda mais com taxas de juros que se mantiveram muito altas na média do período. A acentuada concentração na propriedade das empresas de comunicação só aumentou.

Bastam essas constatações para que se verifique que os governos antineoliberais, que o Brasil teve desde 2003, operaram numa circunstância de exceção, nas margens das estruturas de poder existentes. As condições internacionais e as alianças sociais e políticas organizadas pelo governo Lula tornaram possível um governo antineoliberal, mesmo nos marcos das estruturas de poder constituintes do neoliberalismo.

A mais expressiva transformação que o Brasil sofreu foi a democratização social que, por sua vez, produziu um círculo virtuoso de expansão econômica impulsionada, em grande parte, pelo mercado interno de consumo de massas. Essas transformações tiveram sua expressão também no plano regional, da redistribuição da riqueza e do dinamismo econômico, que se deslocou do Centro-Sul para o Nordeste do país. Concomitantemente, se expandiram as empresas que produzem para o consumo popular, assim como as cooperativas e pequenas e médias empresas, apoiadas na democratização do acesso ao crédito.

O Estado brasileiro voltou a se fortalecer e assumir um papel ativo na economia e na garantia dos direitos sociais. Os bancos públicos, em particular, tiveram uma expansão espetacular, desempenhando papel essencial nas políticas sociais, em particular no Bolsa Família, no Minha Casa, Minha Vida, nos microcréditos, entre outros programas. Os investimentos das empresas estatais se multiplicaram e tiveram na Petrobras sua expressão mais evidente, principalmente após a descoberta do pré-sal.

O lugar do Brasil no mundo, por sua vez, também foi radicalmente alterado, passando da relação privilegiada com os Estados Unidos e a Europa, para a concentração nas relações regionais e nos intercâmbios Sul-Sul. O país foi fundamental para fortalecer o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e criar a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Participando do grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (Brics), o país se projetou como aliado estratégico de um novo eixo de reorganização do poder no mundo.

DA CRISE ECONÔMICA À CRISE POLÍTICA

Ao longo do primeiro mandato de Dilma, as condições internacionais haviam mudado, a recessão internacional se aprofundado, encerrando aquele jogo do ganha-ganha a que Lula havia se referido. Nesse período, a economia ficou praticamente estagnada, apesar dos esforços do governo, que manteve a expansão das políticas sociais, de forma coerente com a prioridade que o PT sempre atribuiu a elas, como forma de combate às desigualdades, à pobreza e à miséria.

Nas eleições de 2014 fenômenos inéditos houve no Brasil, entre eles, a eleição de um presidente com a oposição de praticamente a totalidade do grande empresariado, o que representa todo o montante de investimentos privados de que o país dispõe. Ao mesmo tempo, houve uma inflexão à direita do principal aliado do governo – o PMDB –, fazendo com que as duas grandes alianças, que haviam sido montadas no começo do governo Lula, fossem desfeitas.

Como resultado, a oposição política – unindo os grandes monopólios privados dos meios de comunicação, os partidos de direita e grandes grupos empresariais – promoveu um processo de desestabilização do segundo governo de Dilma, questionando sua legitimidade, desde os primeiros dias posteriores à sua vitória eleitoral no segundo turno.

Ao mesmo tempo, o ajuste fiscal posto em prática pelo governo, paralelamente ao aumento desmesurado da taxa juros, acentuou a recessão na economia e fez o governo perder o apoio popular que tinha, ao recair sobre os trabalhadores o ônus da crise. Um governo enfraquecido

e sem apoio popular foi facilmente sendo vítima de tentativas reiteradas de derrubá-lo, sem razões jurídicas, mas valendo-se do pequeno apoio popular que restava ao governo.

Erros na coordenação política permitiram que a direita se articulasse e obtivesse controle quase total do Congresso e se valesse disso contra o governo, em todos os planos, o que acabou sendo decisivo na votação do *impeachment* contra a presidenta.

Mas que país se tornou o Brasil depois do maior processo de democratização social da nossa história, mas sob os efeitos da recessão econômica e das posturas desestabilizadoras da direita? Que país nós temos?

Ainda somos um país profundamente desigual, apesar dos imensos avanços realizados ao longo de mais de três mandatos de governos do PT. A distribuição de renda se tornou menos desigual, é certo, mas as desigualdades acumuladas ao longo de tantas décadas ainda pesam fortemente para definir uma vida e um destino muito diferentes entre os pobres – a grande maioria – e o resto da sociedade. Problemas de habitação, de saneamento básico, de educação, de saúde, de transporte, de segurança, de cultura – enfim, do conjunto de fatores que determinam as condições de vida das pessoas, a desigualdade ainda é flagrante.

As teorias de que o Brasil teria se transformado em um país de classe média se baseiam apenas na distribuição atual de renda, sem levar em conta as desigualdades acumuladas ao longo do tempo. Profundas desigualdades que continuam a ser a característica mais marcante da sociedade brasileira e da sua estrutura de classes.

É certo que melhorou substancialmente a situação social das grandes camadas pobres da população, como o fenômeno mais importante e determinante do que o país viveu desde 2003. Não apenas no acesso a bens indispensáveis de consumo, como também a outros, mais sofisticados, especialmente eletrodomésticos, mas também de informática, entre outros. Assim como grandes camadas de jovens passaram a poder ter acesso às universidades e às escolas técnicas, o que muda suas vidas. Histórias de milhões de pessoas revelam como, no espaço de uma geração, mãe que vivia na rua vê sua filha diplomar-se numa universidade, não raras vezes em carreiras como medicina e engenharia.

O acesso às viagens aéreas, antes privilégio de camadas médias e altas, generalizou-se, permitindo visitas a familiares e viagens de turismo pelo Brasil e exterior. A fisionomia social do país mudou, mais agudamente onde havia mais exclusão social – no Nordeste. Possibilidades como o crédito consignado e o microcrédito permitiram que grande quantidade de pessoas, boa parte delas mães de família, mas também jovens, pudessem se estabelecer com suas pequenas empresas.

Porém, os elementos estruturais, herdados dos governos anteriores, seguiram pesando fortemente na sociedade brasileira. Cito dois: a hegemonia do capital financeiro no plano econômico e a hegemonia dos valores neoliberais no plano cultural.

A primeira, promovida pela desregulamentação neoliberal dos anos 1990, sobreviveu e se alimenta das altas taxas de juros, desviando pela intermediação financeira cerca de 15% do PIB, que poderiam ser canalizados para investimentos produtivos. O capital financeiro e o conjunto do sistema bancário passaram a se constituir na espinha dorsal da economia, no seu setor hegemônico, subordinando os demais. Todo grande conglomerado econômico tem, na sua cabeça, um setor financeiro, através do qual acumula mais riquezas que nas outras atividades.

Enquanto esse papel central do capital especulativo não for rompido, será difícil, ou mesmo impossível, retomar um novo ciclo de crescimento econômico. É um setor que vive do endividamento de governos, empresas e pessoas, e que, assim, cresce na recessão, não sendo alavanco para o modelo de crescimento econômico com distribuição de renda. São escandalosos os balanços dos lucros dos bancos privados em pleno momento da maior recessão econômica que o Brasil já viveu, o que não impede que sigam desempregando trabalhadores.

Na campanha eleitoral de 2010, Dilma prometeu que baixaria as taxas de juros aos níveis internacionais, deixando de atrair capitais especulativos. Ela começou esse processo mas, sob duros ataques da mídia, recuou e, atualmente, o país vive a cruel combinação de estagnação com inflação – a chamada estagflação – com recessão e as taxas de juros mais altas do mundo, na contramão do que fazem todos os países do mundo, quando vivem recessões e baixam as taxas de juros até mesmo a 0%.

O outro obstáculo fundamental, herdado e nunca transformado, é o monopólio privado dos meios de comunicação, que produz uma máquina perversa de formação totalitária da opinião pública. Uma máquina que substituiu os enfraquecidos partidos políticos tradicionais, passando a comandar a ação da oposição de desestabilização do governo.

Sua prática cotidiana se baseia, por um lado, no terrorismo econômico visando demonstrar que o país não tem viabilidade econômica, que se caminha para o pior dos mundos possíveis, que a ação do governo é desastrosa, que o Estado deveria dar lugar à centralidade das empresas privadas. Por outro, no denunciismo de corrupção, sempre associado ao Estado e ao PT, como fontes corruptoras, dissociados da ação das empresas privadas.

Este monopólio privado da formação da opinião pública, por sua vez, fortalece a ideologia neoliberal do consumo e do egoísmo, que se difundiu por toda a sociedade, sem contrapontos de valores alternativos – solidários e humanistas.

As políticas sociais do governo contêm esses valores no seu conteúdo, mas eles não são explicitados e as forças partidárias da esquerda e os movimentos sociais tampouco desenvolveram – com poucas exceções, como o MST –, junto aos amplos setores beneficiários das políticas sociais do governo, esses valores como ideologia alternativa.

As últimas eleições mostraram o país dramaticamente dividido entre as regiões Centro-Sul e Sul, em que a influência dos meios de comunicação foi determinante e a maior parte das camadas populares votou contra o governo; e a região Nordeste, em que as extraordinárias transformações no nível de vida da massa da população fizeram com que Dilma tivesse votações acima de 80% e assim triunfasse.

O BRASIL QUE QUEREMOS

O Brasil começou a avançar na direção de uma democracia social, ao longo dos treze anos de governo do PT, mas tropeçou nos obstáculos que não tinham sido removidos, e vive um momento de dilema: ou aprofunda um processo de retrocessos em todos os avanços; ou o caminho trilhado desde 2003 é retomado, mediante a superação dos

obstáculos remanescentes. Depois da crise que o Brasil vive, o país nunca mais será o mesmo. Ou retrocede ou avança.

E em que direção deve avançar?

Este livro pretende se constituir de propostas de para onde avançar. Ele foi pensado na perspectiva de romper com os círculos viciosos em que o debate nacional se inseriu e sair dos labirintos em que fomos aprisionados.

De um labirinto se sai por cima, reformulando os termos do debate, recolocando-os na projeção para o futuro, a partir dos nós que nos prendem atualmente, tanto no plano econômico, como político e cultural.

Para desatar esses nós que amarram o país ainda a mecanismos neoliberais, será necessário quebrar a hegemonia econômica do capital especulativo na economia, assim como promover fortemente, no campo, a agricultura familiar, aquela que produz alimentos para o mercado interno e gera a grande maioria dos empregos no campo. Será necessária a democratização dos meios de comunicação e uma reforma democrática profunda do sistema político e do próprio Estado, que poderia ser promovida por meio de uma Assembleia Constituinte.

Temos, paralelamente, de enfrentar um conjunto de temas que sobrevivem, apesar dos avanços sociais logrados nos últimos anos. Em particular, refiro-me aos temas vinculados aos direitos humanos e, mais especificamente, aos da violência contra os setores ainda marginalizados da população e fragilizados na sua capacidade de defesa dos seus direitos. O maior escândalo da sociedade brasileira continua sendo o genocídio de jovens negros, mortos – um a cada 20 minutos – pela polícia, de forma sistemática e impune. O Brasil segue com a mais violenta polícia do mundo, mesmo em regime politicamente democrático e com avanços sociais significativos. Não podemos pensar um país que queremos sem conseguirmos enfrentar e resolver esse problema crucial.

Enfim, há um conjunto de transformações, que este livro busca propor e discutir, para passar do Brasil que temos ao Brasil que queremos.

Estado democrático brasileiro: aperfeiçoamento do sistema representativo

Dalmo de Abreu Dallari*

1. LEGISLATIVO BICAMERAL ONEROSO E ANTIDEMOCRÁTICO

A Constituição brasileira de 1988 definiu o Brasil como “Estado Democrático de Direito”. E para efetivação do caráter democrático do Estado, estabelece um conjunto de normas relativas à organização política, entre as quais encontra-se o estabelecimento de um Poder Legislativo bicameral, composto de Senado e Câmara de Deputados. O bicameralismo, no caso brasileiro, é uma afronta à democracia representativa e deve ser substituído por um sistema unicameral, com o Poder Legislativo Federal exercido por uma Câmara de Deputados, na qual estarão representantes do povo eleitos por estados, conhecendo, portanto, a vontade e os interesses dos eleitores de seu estado e sendo todos eleitos pelo sistema de representação proporcional, em que os eleitores de todos os estados terão o mesmo peso político.

Como se irá demonstrar, além de não ter qualquer justificativa teórica a existência de uma Casa Legislativa representativa dos estados, uma vez que o Brasil nunca foi e não é o produto de uma aliança de verdadeiros estados, o processo de escolha dos senadores atribui, na prática,

* Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

maior peso político à vontade dos eleitores de estados menos populosos, distorcendo, assim, a democracia representativa. O sistema bicameral já foi incluído na primeira Constituição brasileira, de 1824, segundo a qual o Poder Legislativo era delegado a uma Assembleia Geral, composta de duas Câmaras: a de Deputados e a de Senadores. Isso foi feito em benefício dos interesses das elites econômicas e sociais das províncias, sem nenhum respeito pela vontade e pelos interesses do povo.

Numa rápida retrospectiva histórica, será fácil demonstrar o equívoco do bicameralismo brasileiro, que, além de não ter justificativa teórica e prática, além de ser altamente oneroso, pelo custo da manutenção de duas casas legislativas, tem ainda um aspecto gravemente negativo em termos de democracia representativa. O bicameralismo, como existe no Brasil, contribui para que a gestão dos assuntos de relevante interesse público fique subordinada à interferência de indivíduos e grupos que dão absoluta prioridade aos seus próprios interesses. Isso acarreta, portanto, um distanciamento da representação popular, embora se usem mecanismos formais de escolha de representantes característicos da democracia representativa.

Sem recuar demais no tempo, e mesmo sem uma aprofundada análise teórica, será fácil demonstrar o equívoco da criação de um Legislativo com duas Casas após a Proclamação da República, em 1889, equívoco que não resultou de ignorância, mas da poderosa pressão dos que detinham o comando político e econômico em várias regiões brasileiras e impuseram a manutenção, por via constitucional, de um instrumento de poderosa influência sobre as decisões do Legislativo e do Executivo, que seria composto por representantes, formalmente do povo, mas realmente dos grupos poderosos. Para clara percepção dos graves desvios que vem sofrendo a democracia representativa, será interessante uma retrospectiva histórica, para se ter conhecimento de como ela foi implantada no Brasil e como evolui nas sucessivas Constituições brasileiras. Isso é muito importante para que seja bem evidenciada a distorção que vem ocorrendo agora, com a degradação do sistema de democracia representativa, que é formalmente consagrado na Constituição como cláusula pétrea, ou seja, como elemento essencial do Estado brasileiro.

No Brasil, já aparecem os representantes do povo na primeira Constituição, de 1824, como parte de um sistema de governo não democrático, uma Monarquia hereditária e vitalícia. Em sentido oposto, como expressão de uma democracia brasileira, com representantes do povo nos órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo, o sistema nasceu com a Proclamação da República, em 1889. Na Constituição de 1824, foi estabelecida a Monarquia como forma de governo, tendo o Imperador como chefe do Poder Executivo, estabelecendo-se a existência de um Poder Legislativo, composto de duas Câmaras: a Câmara de Deputados, cujos membros seriam eleitos pelo povo, para um mandato com tempo determinado, e a Câmara de Senadores, composta por membros vitalícios, escolhidos por meio de eleições para representarem suas respectivas províncias.

Começa aí o equívoco, ou subterfúgio, de considerar necessário um Legislativo com duas Câmaras, que serviu para assegurar aos grandes proprietários, comerciantes e agentes financeiros a possibilidade de participar do governo. Isso fica evidente pela norma constitucional que exigia, para o Senador, que tivesse a idade mínima de 40 anos e “rendimento anual por bens, indústria, comércio ou empregos a soma de oitocentos mil réis”, então, um valor muito elevado, ao alcance de poucos. Basta o conhecimento dessas normas constitucionais para perceber de forma clara a forte influência do poder econômico e das elites sociais sobre a organização dos órgãos de comando político e de fixação das normas jurídicas fundamentais, deixando em segundo plano o preceito democrático que exige a supremacia da vontade e dos interesses de todo o povo.

Sob influência de múltiplos fatores, internos e internacionais, em 15/11/1889 foi proclamada a República, introduzindo normas democratizantes na sociedade brasileira. O comando político do Brasil foi assumido por um Governo Provisório, que por decreto extinguiu as assembleias provinciais, existentes nas províncias brasileiras, que eram a expressão da descentralização política e administrativa, mas essencialmente subordinadas ao governo central. Em de 1890, como resultado da Proclamação da República, foram realizadas eleições para o Congresso Constituinte da República, dizendo o decreto: “consideram-se eleitores para as câmaras

gerais, provinciais e municipais todos os cidadãos brasileiros no gozo de seus direitos civis e políticos, que souberem ler e escrever.”

Na Proclamação da República no Brasil, bem como na elaboração da primeira Constituição Republicana, houve forte influência do modelo dos Estados Unidos, mas com um equívoco fundamental, que foi a pretensão de fazer uma aplicação textual e completa do modelo estadunidense, quando havia situações históricas, políticas e jurídicas em essência diferentes. Com efeito, eis o que dispunha o Decreto nº 1 do Governo Provisório, publicado em 15/11/1889:

Artigo 1º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira a República Federativa. Artigo 2º. As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Em seguida, foi designada uma comissão especial para redigir um projeto de Constituição, a ser submetido a uma Assembleia Constituinte que foi eleita no ano de 1890 e trabalhou intensamente, aperfeiçoando o projeto. Em 24/02/1891 foi promulgada a primeira Constituição Republicana e Federativa do Brasil. Como se verifica, as províncias, que eram a expressão da descentralização político-administrativa, totalmente dependentes do governo central, passaram a denominar-se estados. Em um primeiro momento, houve apenas a mudança do nome e só depois, com a aprovação da primeira Constituição republicana, que se declarou também federativa, elas ganharam autonomia.

O equívoco essencial é que, diferentemente dos Estados Unidos, o Brasil não tinha estados que se uniram e proclamaram sua independência, para depois se associarem numa organização federativa, usando do poder soberano de que dispunham e mantendo parte de seus antigos poderes. Isso ocorreu para a constituição da República Federativa dos Estados Unidos da América. O que houve no Brasil foi, simplesmente, a mudança de modelo da Constituição, de monárquica para republicana. E isso feito sem que as províncias participassem de uma coligação e decidissem aderir ao Estado que estava sendo criado, pois elas nunca tiveram soberania, vale dizer, nunca foram verdadeiros estados.

Como já se ressaltou, pelo artigo 1º do Decreto nº 1 de 15/11/1989, o Governo Provisório implantou a República no Brasil, denominando-a República Federativa. E as províncias passaram a denominar-se estados, sem nunca terem sido verdadeiros estados.

Foram realizadas eleições para a Assembleia Constituinte, que aprovou a Constituição de 1891, dispondo que o Poder Legislativo seria exercido pela Câmara de Deputados e pelo Senado, devendo cada estado eleger três senadores. Os candidatos a Deputado deveriam ter a idade mínima para serem eleitores e seriam eleitos para uma legislatura com duração de três anos. Para o Senado, a idade mínima era de 35 anos, e o mandato teria a duração de nove anos, estabelecendo-se que haveria três senadores por estado, não tendo qualquer influência o número de eleitores de cada estado.

A Constituição de 1988 reproduz a definição do Brasil como República Federativa, com um Congresso Nacional composto de Câmara de Deputados e Senado, havendo igual número de senadores para todos os estados, não importando o número de habitantes e ou de eleitores.

Assim, portanto, os estados com população maior e, consequentemente, com muito mais eleitores, terão o mesmo número de senadores dos estados menos populosos e com menor número de eleitores, o que já é uma quebra de um dos princípios da democracia representativa. Isso tem grande influência nas decisões do Senado, já se verificando situações em que a aliança política de um conjunto dos estados com menor número de eleitores fez prevalecer sua vontade, protegendo os interesses de seus dirigentes, derrotando os estados com maior população e mais eleitores. Desse modo, por via indireta, a vontade dos eleitores de certos estados teve peso maior do que a vontade dos eleitores dos demais estados, ofendendo ostensivamente o princípio da igualdade de todos os membros do povo, que é uma das bases da democracia.

Bastam esses dados objetivos, para se concluir que a existência do Senado, sem qualquer justificativa, pois o Brasil nunca foi e não é uma aliança de verdadeiros estados, ofende princípios fundamentais da democracia representativa. A isso ainda se acrescentam outros pontos denunciadores das distorções da democracia representativa pela

existência do sistema bicameral. Um desses pontos é a constatação, já divulgada pela imprensa, e registrada em algumas obras de análise do sistema político brasileiro, de que em grande número de casos o suplente de senador é o financiador da campanha eleitoral do candidato a senador. De acordo com as regras eleitorais, ao dar o seu voto para senador, o eleitor estará votando também no suplente que o candidato ao Senado tiver indicado quando pediu o registro de sua candidatura. Habitualmente, não se divulga o nome do suplente e assim o eleitor não sabe em quem está votando, havendo muitos casos em que o senador se licencia do exercício do mandato, ou para atender a alguma necessidade ou por ter feito um acordo com o seu financiador, permitindo-lhe o exercício do mandato durante certo tempo.

Assim, pois, não existe justificativa para a existência do legislativo bicameral, sendo exigência democrática a instauração de um legislativo unicameral. Os deputados federais continuarão a ser eleitos por estados, que terão entre os deputados os representantes de seus interesses.

2. SISTEMA ELEITORAL DEFORMADOR DA REPRESENTATIVIDADE

Por várias características fundamentais, o sistema eleitoral brasileiro permite e mesmo estimula a falsificação da representatividade, servindo de instrumento para a degradação da democracia representativa proclamada na Constituição. Vários pontos da legislação eleitoral, como a exagerada facilidade para a criação de partidos políticos, o financiamento eleitoral por empresas e o uso de alianças e coligações para possibilitar a eleição de candidatos que não receberam os votos suficientes para serem eleitos, são opostos à democracia representativa e por isso exigem mudança imediata.

Esses e outros graves defeitos da legislação eleitoral, que serão objeto de mais pormenorizada análise em seguida, criam a possibilidade de degradação do sistema representativo e têm sido usados para que pessoas sem o preparo indispensável para o exercício de um mandato parlamentar, até mesmo com baixíssimo nível de conhecimentos básicos e com dificuldade para se expressar em português correto, sobretudo, sem consciência da responsabilidade ética, política e social dos

representantes do povo, recebam mandato para representar o povo brasileiro no Congresso Nacional.

Para que fiquem bem evidentes as graves imperfeições da legislação eleitoral, e a necessidade urgente de sua modificação, será suficiente assinalar alguns pontos básicos, relativos à organização e ao funcionamento dos instrumentos e meios de ação político-eleitoral. Vamos assinalar alguns pontos de fundamental importância, em que a legislação autoriza práticas essencialmente contrárias aos princípios da democracia representativa: a criação de partidos políticos, a falta de vinculação com um colégio eleitoral específico, capaz de conhecer e avaliar as características do candidato, o financiamento partidário e eleitoral por empresas e as coligações e alianças que permitem e favorecem a eleição de candidatos que não receberam os votos necessários para se elegerem por sua própria votação.

Começando pela excessiva facilidade para a criação de partidos políticos, dispõe a Constituição, no artigo 17, que “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos”, exigindo que seja resguardado o pluripartidarismo e que os partidos tenham caráter nacional, sendo proibidos os partidos estaduais e municipais. No parágrafo 1º se estabelece que os partidos têm autonomia para “adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas de âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal”. Em termos práticos, essas disposições constitucionais tornam inúteis as exigências, constantes da legislação dos partidos, de aprovação de um programa e de fidelidade dos eleitos por um partido ao programa respectivo. E a plena autonomia para coligações permite a aliança de partidos que tenham pontos programáticos reciprocamente opostos.

No tocante às exigências formais para a criação de partidos, a matéria está disciplinada por uma lei especial, Lei nº 9096, de 19/09/1995, denominada Lei dos Partidos Políticos. Diz a lei, no artigo 1º, que o partido político destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo. Entretanto, como já foi observado e será pormenorizado mais adiante, a própria legislação

dá aos partidos a possibilidade de alianças e coligações de partidos com programas opostos em muitos pontos, legalizando a distorção da representatividade.

Quanto aos requisitos mínimos para a criação de um partido, existem disposições expressas na Lei dos Partidos. Ali se encontra uma exigência que é fácil de ser atendida, sendo, na realidade, uma porta amplamente aberta para os aventureiros e oportunistas que prefiram criar o seu próprio partido. Com efeito, dispõe o artigo 8º da Lei dos Partidos que o requerimento de registro de partido político, que é o pedido de sua criação, “deve ser subscrito por seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos estados”.

Tendo-se em conta que, de acordo com os dados publicados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2014, o Brasil tinha mais de 140 milhões de eleitores, a exigência de 101 para pedir a criação de um partido político é irrisória, sendo um convite às aventuras político-eleitorais com a fachada de partido político. Isso explica por que existem hoje 35 partidos políticos registrados na Justiça Eleitoral, muitos deles sendo apenas instrumento de barganhas em proveito de seus dirigentes-proprietários. Esse é, portanto, um ponto que deve ser seriamente considerado, para que a criação de partidos seja, efetivamente, uma contribuição ao oferecimento de opções políticas ao eleitorado.

Outro ponto que deve merecer especial referência, e que deve ser seriamente considerado na busca da representação autenticamente democrática, é a vinculação dos candidatos a determinado colégio eleitoral, a fim de permitir que os eleitores realmente conheçam os candidatos, seus antecedentes e suas opções fundamentais quanto à inserção na vida comunitária e aos reais compromissos com objetivos sociais. Aqui se coloca a exigência do estabelecimento de um sistema eleitoral distrital, pelo qual os candidatos deverão ser vinculados a uma determinada região, só podendo receber votos dos eleitores dessa região. Desse modo os eleitores terão a possibilidade de conhecer as reais características pessoais e de integração comunitária dos candidatos, podendo fazer a escolha de seus representantes tendo conhecimento

das características básicas dos candidatos. Além disso, pela identificação resultante do vínculo distrital, terão a possibilidade de acompanhar o desempenho de seu representante, apresentando-lhe sugestões e propostas e fazendo o controle de sua atividade parlamentar, manifestando-lhe diretamente apoio ou divergência quando considerarem necessário ou oportuno.

Além desses aspectos, deve ser objeto de séria consideração a questão do absurdo sistema legalmente denominado “quociente eleitoral” e que garante a obtenção de um mandato a um “deficiente eleitoral”. Como já foi assinalado, a Constituição, no artigo 17, § 1º, estabelece que os partidos têm autonomia para “adotar o regime de suas coligações eleitorais”. Esse dispositivo tem complementação nos artigos 105 e seguintes do Código Eleitoral, tendo especial importância, por seus efeitos altamente danosos à democracia representativa, os artigos 106 e seguintes, que introduzem a figura do “quociente eleitoral”. Pelo que se dispõe, determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher. Em seguida, apura-se o quociente partidário, dividindo-se o número de votos válidos dados a um partido ou uma coligação. Assim, verificam-se quantas vezes o partido ou a coligação atingiu o quociente eleitoral, vale dizer, quantos lugares foram conquistados. O preenchimento desses lugares no Legislativo será feito pela ordem decrescente da votação de seus candidatos, sem levar em conta se eles, individualmente, obtiveram votação igual ou superior ao quociente eleitoral.

A consequência desse procedimento é que em um partido ou coligação poderá haver um candidato que, pelos votos que recebeu, atingiu e superou várias vezes o quociente eleitoral. Com isso, além de se eleger, ele contribui para que outros candidatos da mesma legenda, que não obtiveram votos suficientes para se eleger, preencham os lugares conquistados pelo puxador da legenda. Nas últimas eleições para deputado federal, em que eram disputadas 513 vagas, só 36 candidatos obtiveram votação suficiente para serem declarados eleitos. Entretanto, muitos desses eleitos obtiveram votação superior ao quociente eleitoral e, graças aos votos por eles obtidos, o partido ou a coligação a que estavam

vinculados conquistou muitos lugares, preenchidos pelos candidatos que vinham em seguida, em ordem decrescente. Houve casos em que nenhum dos candidatos inscritos por determinado estado obteve a votação necessária para se eleger, mas a soma dos votos obtidos por todos os candidatos da mesma legenda possibilitou que esta atingisse várias vezes o quociente eleitoral. Desse modo, grande número de candidatos que não obtiveram os votos suficientes para serem eleitos por conta própria, foram declarados eleitos e receberam os demais mandatos conquistados pelo partido ou pela coligação a que estavam vinculados.

Em termos concretos e precisos, 477 candidatos receberam o mandato de deputado federal e foram empossados em 2015 sem terem recebido os votos que lhes dariam a condição de representantes do povo brasileiro. Pelos dados divulgados, verificou-se que no Distrito Federal, nos estados do Acre, de Alagoas, do Espírito Santo, do Maranhão, de Mato Grosso, do Piauí, do Rio Grande do Norte e de Tocantins nenhum dos empossados em 2015 obteve os votos necessários para serem eleitos, mas candidatos desses estados foram empossados e receberam os mandatos de deputado federal, graças à aplicação do quociente eleitoral. Evidentemente, esse critério promove a degradação da democracia representativa, pois a maioria dos mandatários não recebeu dos eleitores o mandato assumido, não sendo, portanto, autênticos representantes do povo brasileiro.

Ainda com relação ao sistema eleitoral e à interferência de fatores que degradam a democracia representativa, deformando a representatividade, é de grande importância o registro e a análise de dispositivos constitucionais e legais relativos ao financiamento dos partidos políticos, da propaganda política e das campanhas eleitorais. Trata-se de um fator de muita influência, que já tem sido objeto de críticas apontando seus efeitos degradantes, e de propostas, buscando eliminar, ou pelo menos diminuir, a interferência maléfica do financiamento na autenticidade da representação.

Com relação aos aspectos econômicos e financeiros, a Constituição não desce a pormenores, limitando-se a estabelecer uma regra limitadora, que consta do artigo 17, no qual são enumerados preceitos

que devem ser observados pelos partidos. Entre eles, está expresso no inciso II: “proibição de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes”. Quanto à obtenção e ao uso dos recursos financeiros, foram estabelecidas regras pormenorizadas e específicas no Código Eleitoral e na Lei dos Partidos.

No artigo 237, *caput*, do Código Eleitoral, há uma referência expressa ao abuso do poder econômico em matéria eleitoral, em prejuízo da livre manifestação do eleitorado, dispondo-se que serão punidos os que participarem de práticas dessa natureza. Ali ficou estabelecido que “a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”. Nos parágrafos que complementam esse dispositivo, é atribuída legitimidade a qualquer eleitor e aos partidos políticos para promoverem a responsabilização dos que incorrerem nessas práticas.

Tornando mais rigorosa e específica a proibição de interferência do poder econômico nas atividades eleitorais, o artigo 241 estabelece normas relativas à propaganda eleitoral, atribuindo especial responsabilidade aos partidos. Eis o que dispõe o artigo: “Toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-se-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos”. Assim, pois, não se admite que terceiro participe do financiamento da propaganda eleitoral, para impedir que os partidos que têm adeptos nas classes mais ricas usem dessa possibilidade para desenvolver uma propaganda mais volumosa e influente.

A Lei dos Partidos contém disposições mais pormenorizadas a respeito dos aspectos financeiros das atividades partidárias e eleitorais. O Título III dessa lei trata, especificamente, “Das finanças e contabilidade dos partidos”. Ali se encontram dispositivos tratando de aspectos contábeis e do controle sobre os recebimentos e gastos dos partidos. No Capítulo II, dispõe-se sobre o “fundo partidário”, estabelecendo-se, no artigo 38, que haverá um “Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos”, especificando-se, em quatro itens, quais as fontes desses recursos, que, em resumo são as seguintes: I. multas e penalidades pecuniárias aplicadas com base em disposições do Código

Eleitoral e leis conexas; II. recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III. doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV. dotações orçamentárias da União.

Uma questão muito grave, pelos efeitos sobre a liberdade do eleitorado e o risco de corrupção por via econômico-financeira, é a possibilidade de doações de empresas aos partidos ou candidatos. Em termos formais, o inciso III do artigo 38, acima referido, deixa livre essa possibilidade, uma vez que não há proibição expressa. Entretanto, há disposições mais específicas nos artigos 30 e 31 da própria Lei Eleitoral, nos quais são estabelecidas regras sobre a prestação de contas dos partidos e, além disso, são estabelecidas vedações expressas e claras. Com efeito, diz o artigo 31 que “é vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I. entidade ou governo estrangeiros; II. autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no artigo 38, III. autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedade de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; IV. entidade de classe ou sindical”.

É muito importante que haja ampla divulgação dessas regras legais, sabendo-se também que qualquer eleitor poderá denunciar a ocorrência de alguma dessas práticas proibidas e promover a responsabilidade dos responsáveis. A possibilidade do uso desses meios legais de controle é um elemento valioso para que se impeça a interferência de fatores econômicos e financeiros nas disputas eleitorais, afetando negativamente a livre expressão do eleitorado, que é um atributo e uma exigência da democracia representativa.

3. REFORMA POLÍTICA E PREPARO DA CIDADANIA PARA EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Na democracia representativa, tem especial importância o preparo da cidadania para o exercício dos direitos políticos, inclusive de suas decisões eleitorais, pois a falta de consciência de que seus direitos implicam necessariamente sua responsabilidade pode levar, e lamentavelmente tem levado, muitos eleitores brasileiros a concederem o mandato, dando-lhes a condição de representantes do povo, a pessoas sem consciência ética e sem o mínimo preparo no tocante aos conhecimentos básicos para expressar a vontade do povo.

Com efeito, alguns aspectos concretos e bem conhecidos da vida pública brasileira deixam evidente que parte expressiva do eleitorado não tem consciência de seu papel na efetivação da democracia representativa e dos tremendos prejuízos que eles próprios sofrem, e que acarretam para todo o povo, quando fazem barganhas ou concessões com seus direitos de cidadania. Um dado muito evidente e expressivo é que militam na vida pública brasileira indivíduos notoriamente corruptos que, apesar dessa notoriedade, recebem votos de grande número de eleitores. E assim conseguem se reeleger sucessivas vezes, obtendo a condição de mandatários, representantes do povo, que lhes dá maior possibilidade de praticar atos de corrupção em prejuízo do interesse público e de terem maior proteção quanto ao risco de punição pela prática das ilegalidades.

A par disso, há também uma clara demonstração de despreparo para o uso dos direitos da cidadania quando os fatos tornam evidente que parlamentares, representantes do povo, estão absolutamente despreparados, por deficiência intelectual ou falta de consciência ética, para o exercício de um mandato político. Tal despreparo, ético e intelectual, de grande número de federais – obviamente, eleitos pelo povo – ficou muito evidente na transmissão ao vivo da votação do pedido de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, na Câmara de Deputados, ocorrida em 17/4/2016. O que se viu foi um espetáculo deprimente e revoltante, que deveria despertar a consciência do povo brasileiro para que um bando de delinquentes e oportunistas não tenha a possibilidade de tomar decisões arbitrárias e antidemocráticas dizendo falar em nome do povo.

Naquela sessão de uma das Casas do Parlamento, que teoricamente representa o povo brasileiro, o que se viu foi a conjugação de vários fatores negativos, vergonhosos e desmoralizantes, para uma decisão que afronta o povo brasileiro porque tomada em seu nome por falsos representantes. Basta assinalar, como um dos pontos básicos, que, contrariando os princípios da ética política e da constitucionalidade democrática, um bando de deputados, sem legitimidade e representatividade, porque a maioria não se elegeu com votos próprios, mas como beneficiários do antidemocrático quociente eleitoral, decidiu revogar um mandato concedido em eleições livres e democráticas por mais de 54 milhões de brasileiros. A par disso tudo, é oportuno ressaltar outro ponto negativo ali presente: a sessão foi dirigida pelo Presidente da Câmara de Deputados, contra quem existe processo em andamento no Supremo Tribunal Federal (STF), além de já terem sido divulgadas informações precisas, de fontes autorizadas, sobre suas diversas e reiteradas práticas de ilegalidades. É mais um ponto expressivo que demonstra a deformação da democracia representativa brasileira.

Quanto ao desempenho dos deputados naquela sessão, a quase unanimidade dos que acompanharam a transmissão feita pela televisão, inclusive as pessoas favoráveis à decisão final, tem manifestado indignação e decepção, pelo baixíssimo nível das manifestações de grande número de parlamentares. Demonstrando baixo nível intelectual, falta de consciência da responsabilidade de atuar como membro de uma das Casas do Parlamento, muitos declararam seus votos com palavras que iam do ridículo à revelação de pertencerem a bandos que tiveram acesso a um alto cargo do sistema político-representativo brasileiro por via ilegítima, introduzida na legislação eleitoral. Com efeito, muitos manifestaram seu voto, quanto à proposta de *impeachment*, dizendo que tomavam sua decisão para agradar as avós, os netos, as mães, os filhos, as cunhadas, os tios e os sobrinhos. Com isso, fizeram lembrar o comportamento dos integrantes da máfia italiana, que se dizem membros de uma “famiglia”.

A par disso, houve manifestações de homenagem a criminosos contra a humanidade, como fez o Deputado Jair Bolsonaro, que ao votar

louvou um criminoso que foi reconhecido e condenado como um dos mais violentos e desumanos torturadores durante o período da ditadura militar. Além da imoralidade da exaltação de um criminoso, a manifestação do Deputado Bolsonaro se enquadra em um crime definido no Código Penal, que é a apologia do crime ou de um criminoso. Aos desvios acima referidos, somam-se as manifestações simuladamente religiosas de membros de diferentes organizações, sendo oportuno lembrar que o próprio Presidente da Câmara de Deputados se apresenta como evangélico. Acrescente-se, ainda, outro dado de fundamental importância, revelador do despreparo daqueles mandatários para falar em nome do povo brasileiro: a não ser em pouquíssimos casos, ainda assim com referências genéricas e vagas, praticamente a totalidade dos parlamentares não fez a mínima referência à fundamentação jurídica de suas conclusões, deixando evidente que não estavam preparados para o desempenho responsável do mandato parlamentar concedido pelo povo.

Em vista dessas evidentes degradações da democracia representativa, para beneficiar grupos e segmentos sociais tradicionalmente privilegiados e agora inconformados com a redução de seus privilégios, vem a propósito relembrar ponderações de Paulo Bonavides, Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional e Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, constantes de uma de suas notáveis contribuições ao Direito Público brasileiro.¹ Eis o que diz o preclaro jurista:

Os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação, a serviço da classe dominante, que os subornou, até as manifestações executivas e legislantes executadas contra o povo e a nação e a sociedade nas ocasiões governativas mais delicadas, ferem o interesse nacional, desvirtuam os fins do Estado, corrompem a moral pública e apodrecem aquilo que, até agora, o *status quo* fez passar por democracia e representação. (2003, p.25)

¹ BONAVIDES, Paulo. *Direito Constitucional da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Moderna, 2003.

Por tudo o que foi exposto, dois pontos de fundamental importância devem ser objeto de reflexão e inspirar a tomada de iniciativas em favor da efetivação da democracia representativa no Brasil: um deles, para produzir efeitos a longo prazo, mas que é necessário ter início agora, é a preparação dos brasileiros para o exercício consciente e responsável da cidadania. Para tanto, devem ser incluídos nos currículos escolares disciplinas direcionadas para esse objetivo, podendo-se iniciar pelo nível básico, com uma disciplina que se poderia denominar Introdução à Cidadania ou Educação para a Cidadania.

Na década de 30 do século passado, foi introduzida nas escolas a disciplina Educação Moral e Cívica, lecionada no curso primário. Apesar de algumas deformações introduzidas por determinação de um governo ditatorial, a disciplina foi extremamente útil, conscientizando os alunos sobre a necessidade e a conveniência de comportamentos que respeitassem as regras sociais do respeito recíproco, da solidariedade e da boa convivência de modo geral, chamando a atenção para a existência de valores nacionais, valores de todo o povo brasileiro, que deveriam ser também respeitados por todos. Um ensinamento nessa linha deverá ser implantado no ensino de primeiro grau e ter continuidade nos níveis superiores, para a transmissão de informações básicas sobre a vida comunitária, tendo por inspiração o que dispõe o artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela ONU em 1948, que assim dispõe: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”.

A par disso, é necessário e urgente que se inicie, imediatamente, o debate público de uma reforma do sistema eleitoral e partidário, aperfeiçoando muitos pontos e eliminando graves defeitos que contribuem para a distorção da democracia representativa. Deve ser feito, com a participação de entidades públicas e privadas e de toda a cidadania, um amplo e intenso trabalho de esclarecimento e conscientização, para que os aventureiros e oportunistas sem escrúpulos, assim como aqueles segmentos sociais poderosos que querem, antes de tudo, a manutenção de seus privilégios, não interfiram na correção dos defeitos e

das deturpações que impedem o povo brasileiro de ser, efetivamente, um participante ativo do governo, ou por via direta ou por meio de representantes autênticos. Esse trabalho pelo aperfeiçoamento da ordem jurídica democrática brasileira deverá ser constante, por via pacífica e institucional, sendo necessário que todos os que desejam uma ordem social justa e democrática participem ativamente.

O povo brasileiro conquistou, com a Constituição de 1988, uma ordem constitucional democrática, mas a interferência de grupos poderosos, sem consciência ética e espírito público, fez com que na própria Constituição, que foi uma conquista do povo, fossem inseridos dispositivos contraditórios, ofensivos da qualificação do Brasil como democracia representativa. E isso teve continuidade na legislação subsequente, que define em pormenores a organização política e regulamenta as práticas político-eleitorais. É necessário um esforço determinado, de todos os cidadãos e das instituições que buscam a implantação de uma ordem social democrática e justa, para dar efetividade aos direitos fundamentais e à ordem democrática proclamados na Constituição.

Para que se obtenha tal resultado, é absolutamente indispensável que se inicie um amplo e intenso trabalho de esclarecimento e conscientização, para que aventureiros e oportunistas sem escrúpulos não impeçam a correção de defeitos e deturpações que impedem o povo brasileiro de ser, efetivamente, um participante ativo do governo. Numa democracia participativa, isso deverá ser um dos direitos fundamentais dos cidadãos, que poderá efetivar-se por participação direta nas decisões ou por meio de representantes autênticos, democraticamente eleitos.

Reproduzo aqui, por me parecer oportuno, reflexões registradas em meu livro *Direitos Humanos e Cidadania*,² onde, a par de considerações sobre a natureza associativa dos seres humanos e seu relacionamento com a liberdade e outros direitos fundamentais, chamei a atenção para pontos relacionados com a democracia representativa:

Na consideração da liberdade individual deve estar presente a responsabilidade social que deriva da natureza associati-

² DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos Humanos e Cidadania*. Rio de Janeiro: Moderna, 1999.

va dos seres humanos. A igualdade democrática deve levar em conta a igualdade quanto aos direitos fundamentais, mas também a efetiva igualdade de oportunidades, que é bem mais do que a igualdade apenas formal ou a igualdade perante a lei. E a escolha de representantes deve ser verdadeiramente livre para ser democrática, além de não excluir a possibilidade de controle do desempenho dos representantes pelo povo, bem como a permanente influência do povo sobre o comportamento dos eleitos. Atendidos esses requisitos, a ordem democrática será, ao mesmo tempo, uma ordem justa, adequada para a proteção e promoção dos direitos humanos fundamentais e da dignidade de todos os seres humanos. (1999, p.20)

O povo brasileiro, com seu esforço e sua determinação, superou fortes resistências e conquistou a Constituição democrática de 1988, a “Constituição cidadã”, na bem inspirada expressão de Ulysses Guimarães. Assim, com determinação, estimulada pela consciência dos direitos e das responsabilidades da cidadania, serão superadas as atuais barreiras e serão corrigidas as distorções antidemocráticas, dando-se efetividade à proclamação constitucional do Brasil como Estado democrático de direito.

Abertura financeira, política industrial e crescimento

Luiz Gonzaga Belluzzo*

No início da década de 1990, uma versão dos modelos teóricos utilizados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial garantia que a abertura e a desregulamentação financeiras promoveriam a suavização das flutuações da renda e do consumo nos países da periferia.

Essa versão, infelizmente, não foi confirmada com o que disseram os fatos em suas versões factuais. O que dizem os fatos “factuais”? Nos últimos trinta anos as crises multiplicaram-se nas chamadas economias emergentes. Do México à Argentina, passando pela Ásia e pela Rússia – sem esquecer o Brasil –, as economias balançaram, acoitadas por desvalorizações cambiais dolorosas e crises fiscais e financeiras. As versões disseminadas pelos sabidos insistem: “curpa é do técnico”, como acusava o sambista da pauliceia, Adoniran Barbosa, em uma de suas ironias de malocas saudosas.

O “técnico”, no caso, é o governo do país vitimado pelo desatino cambial. Ninguém vai negar que há técnicos e técnicos. Mas o técnico está ferido se o time é de pernas de pau e, para desgrça das desgrças, o juiz é ladrão e apita para a torcida estrangeira.

* Professor Titular da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Para essa paródia subpositivista do factual, não existem sistemas, instituições, regras de funcionamento, contraposição de interesses, consensos e dissensos em torno de significados, convenções e relações de força nas sociedades.

Os factuais imaginários dos positivistas de parque de diversões estão prestes a capitular diante da recorrência de episódios cambiais embaraçosos. O FMI publicou em setembro de 2015 o *Global Financial Stability*. Nesta edição, o relatório trata dos riscos construídos pelo excessivo e imprudente endividamento em moeda estrangeira das empresas nas ditas economias emergentes.

Ao longo de 36 páginas de uma análise empírica cuidadosa, o documento aponta, já no preâmbulo, a importância dos fatores “externos” e “internos” envolvidos na alavancagem em moeda estrangeira das empresas nos países emergentes.

Depois de recomendar rigorosas medidas macroprudenciais destinadas a controlar o endividamento em moeda estrangeira de bancos e empresas, o relatório dispara: “as economias emergentes devem estar preparadas para graves desequilíbrios financeiros e patrimoniais das empresas, inclusive para uma sucessão de falências na posteridade da elevação das taxas de juros nas economias avançadas”. A situação se agrava nas economias enfiadas na recessão aguda, com queda do faturamento, juros elevados, crédito em retração e, naturalmente, colapso da capacidade de pagamento dos devedores. Informam os especialistas em “fatos” desagradáveis que algumas empresas brasileiras já adiaram os pagamentos de juros dos empréstimos externos.

Os “fatos” da finança em livre movimentação funcionam na contramão das teimosas versões da macroeconomia aberta dos mercados financeiros eficientes. Em sua empáfia, os Napoleões de hospício asseguram: o que está acontecendo não pode acontecer.

É ilusório supor que o regime de câmbio flutuante vai resistir à reversão do fluxo de capitais. Ainda pior é imaginar que uma ulterior elevação da taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) ou a utilização das reservas no mercado do dólar “pronto” vai aplacar os apetites por moeda forte dos mercados cambiais.

Na Conferência de Bretton Woods, Keynes demoliu análises convencionais a respeito dos fluxos financeiros internacionais. Ao recomendar a adoção do sistema de compensações internacionais, a Clearing Union, para reequilibrar os déficits e superávits entre as nações, Maynard sublinhou o papel destabilizador da função *reserva de valor* do dinheiro mundial nos ajustamentos de balanço de pagamentos. Pois, o sistema monetário internacional de nossos dias está fundado no “privilégio exorbitante” do país gestor do dinheiro universal. As turbulências cambiais nos países de moeda não conversível, com suas graves consequências fiscais e monetárias domésticas, exibem a assimetria fundamental do sistema monetário-financeiro global ancorado na função de *reserva de valor* do dólar, um perigoso agente da “fuga para a liquidez”. Isso, como é sabido, submete as demais moedas nacionais às políticas monetárias dos Estados Unidos, tal como observamos agora às vésperas de todas as reuniões do Federal Open Market Comitee.

Mesmo em um ambiente internacional de taxas de juros negativas nos países avançados, como registra o Global Financial Stability, a trajetória da dívida pública e privada dos emergentes está submetida, em primeiríssima instância, aos prêmios de risco exigidos pelos investidores para manter suas carteiras carregadas com papéis denominados na moeda “emergente” não conversível.

Em tais condições, as benesses da facilitação quantitativa se dissipam nos diferenciais de juros reais, sempre mais elevados nos emergentes, impondo aos orçamentos uma carga absurda de despesa com juros, sem efeitos sobre a inflação disparada por um choque de custos. No Brasil de 2015, a taxa Selic foi elevada para 14,25% e a dívida bruta para R\$ 3,928 trilhões em dezembro. A relação dívida/PIB alcançou 66,2%, elevando-se em 9% do PIB em relação a dezembro de 2014, com o crescimento da dívida de 21% e do PIB nominal de 4,3%.

Essa dívida foi acrescida por um déficit nominal de R\$ 613 bilhões, equivalente a 10,34% do PIB, resultado de um déficit primário consolidado de R\$ 111,2 bilhões, 1,88% do PIB, e as despesas com juros nominais de R\$ 501,8 bilhões, 8,46% do PIB, que incluem perdas com operações no mercado de câmbio no valor de R\$ 89,7 bilhões, 1,51% do PIB.

Portanto, em 2015, as despesas com juros nominais foram responsáveis por 82% do déficit nominal que aumentou a dívida bruta, enquanto o déficit primário responde por 18%.

Foi percebida, no período entre 2013 e 2015, uma elevação de 7 pontos na taxa Selic (de 7,25% para 14,25%) e de 14,5% do PIB na dívida (51,7% para 66,2%).

Dizem as fórmulas que o equilíbrio da relação entre dívida e PIB exige que o PIB nominal cresça à mesma taxa que a dívida nominal. Em caso de evolução insuficiente do PIB, para evitar a majoração da razão fatal, ensina a aritmética, é preciso quitar a diferença entre o crescimento do numerador (dívida) e do denominador (PIB nominal). Esse cometimento exige que a arrecadação do governo supere suas despesas em montante proporcional ao serviço da dívida (superávit primário).

Com o crescimento da dívida bruta, mantidas as taxas de juros, em 2016 será necessário um esforço fiscal próximo a R\$ 600 bilhões, apenas para quitar o serviço da dívida. Supondo a inflação próxima do teto da meta e a hipótese da expansão do PIB nominal da ordem de 5%, em tais circunstâncias e em grandes números, com a dívida bruta alcançando o valor de R\$ 4 trilhões e os juros incrementando o estoque da dívida em torno de 10% do PIB, seria necessário um superávit primário de aproximadamente 5% do PIB para garantir que a dívida bruta e o PIB nominal cresçam à mesma velocidade. Proeza a ser alcançada em uma situação de queda da receita fiscal.

Ainda que a retração econômica não se confirme ou que a inflação implícita financie parte da majoração do PIB nominal, o irrealismo do resultado primário sugerido é de tal monta que o esforço da política fiscal será insuficiente para evitar uma trajetória exponencial da relação dívida/PIB.

Essa aberração impõe o “enxuga gelo” da obtenção de superávits fiscais permanentes e subtrai capacidade de gasto em investimento e nas políticas sociais, imprescindíveis em um país de desigualdades indelévels. Mas esses “fatos” estruturais e convencionais são jogados para baixo dos tapetes que adornam os salões em que predominam as versões Mickey Mouse dos sabichões e interesseiros do ajuste fiscal.

As taxas de juros de agiota desempenham a honrosa função de tesouraria das empresas transnacionais sediadas no país, travestindo o investimento em renda fixa com a fantasia do investimento direto.¹

Essa arbitragem altamente rentável e relativamente segura conta com a participação dos nativos “desanimados”. Juntos, engordam o extraordinário volume de “operações compromissadas” – o giro de curtíssimo prazo dos recursos líquidos de empresas e famílias abastadas.

Aprisionada no rentismo herdado da indexação inflacionária, a grana nervosa “aplaça suas inquietações” – diria Maynard Keynes – no aluguel diário dos títulos públicos remunerados à taxa Selic. A *eutanásia do empreendedor* é perpetrada pelos esculápios do rentismo.

Se não bastam os relatórios “subversivos” do FMI, talvez seja menos penoso para os paranoicos da “conspiração esquerdista contra o capital” consultar o especial do *The Economist*, de 1º/10/2015. Insuspeita de integrar cogulas conspiratórias, a revista inglesa analisa os efeitos globais do *soft power* americano exercitado a partir de sua “soberania monetária”, leia-se, de sua condição gestor de moeda reserva. A economia global governada pela finança é um *monstrum vel prodigium*, fruto do cruzamento da mula sem cabeça com o bicho-preguiça.

A URGÊNCIA DE UMA POLÍTICA INDUSTRIAL

A indústria e a industriiosidade vergam ao peso dos juros elevados, em contubérnio com o câmbio sobrevalorizado. Não é possível compreender a trajetória industrial brasileira sem mencionar os equívocos de política econômica cometidos ao longo dos últimos vinte anos. A relativa complexidade do fenômeno torna difícil sua compreensão e comunicação no debate público, devido à disseminação de simplificações midiáticas e da partidarização das posições em confronto.

Nos anos de 1990, um novo ciclo de liquidez internacional ensejou a almejada estabilização do nível geral de preços. As classes conservadoras e conversadoras não aprendem e – ao contrário dos Bourbons –

¹ Trata-se, na verdade, de arbitragem com taxas de juros: as subsidiárias agraciadas com os juros do Dr. Tombini contraem dívidas junto às matrizes, aborrecidas com os juros da Sra. Janet Yellen ou do Sr. Draghi.

tampouco se lembram de coisa alguma. Diante da pletora de dólares, passaram a salivar com intensidade e patrocinar as visões mais grotescas a respeito das relações entre desenvolvimento econômico, abertura da economia e relações entre política fiscal e monetária. Aproveitaram a abundância de dólares para matar a inflação, mas permitiram a valorização do câmbio, sob o pretexto de que a liberalização do comércio e dos fluxos financeiros promoveria a alocação eficiente dos recursos.

Nesta visão, os ganhos de produtividade decorrentes das mudanças no comportamento empresarial diante do câmbio valorizado seriam suficientes para dinamizar as exportações, atrair investidores externos e deslanchar um forte ciclo de acumulação. Mas na vida real, a abertura comercial com câmbio valorizado e juros altos suscitou o desaparecimento de elos das cadeias produtivas na indústria de transformação, com perda de valor agregado gerado no país, decorrente da elevação dos coeficientes de importação – sem ganhos nas exportações – em cada uma das cadeias de produção. Para juntar ofensa à injúria, esta forma anacrônica de abertura afastou o Brasil do engajamento nas cadeias produtivas globais.

Com tal estratégia, o crescimento da economia brasileira foi pífio. O investimento estrangeiro em nova capacidade deslocou-se para regiões mais atraentes, como a China, onde as políticas cambial e monetária favoreceram as iniciativas de política industrial e construíram o caminho para o rápido crescimento da exportação de manufaturados. Os dados da Organização Mundial do Comércio (OMC) mostram que a China avançou velozmente na sua participação nas exportações mundiais. Suas vendas externas evoluíram de menos de 2%, em 1998, para 10,4%, em 2012. Figura em primeiro lugar no *ranking* dos grandes exportadores, superando a Alemanha, o Japão e os Estados Unidos.

A partir de 2003, ainda à sombra de uma política monetária excessivamente conservadora, o país executou uma política fiscal prudente com queda das dívidas bruta e líquida como proporção do PIB. A acumulação de reservas construiu defesas para prevenir os efeitos de uma eventual crise de balanço de pagamentos. Isto foi proporcionado por uma conjuntura internacional excepcionalmente favorável, que levou às alturas os preços das *commodities*.

Nesse ambiente benfazejo, a política econômica do Governo Lula não corrigiu os enganos dos anos de 1990, mantendo a taxa de juros e o câmbio fora do lugar. Criou-se uma situação do tipo “há bens que vêm para o mal”, ou seja, o câmbio valorizado era compensado pelos preços generosos dos produtos primários formados em um mercado mundial superaquecido.

Nas condições descritas acima, seria desejável buscar uma combinação câmbio-juro real mais estimulante para o avanço das exportações e para o investimento nos setores mais dinâmicos do comércio mundial. Estes seriam passos decisivos para a integração do país nos fluxos de exportação e importação exigidos pela nova configuração da indústria global.

O Brasil encerrou os anos de 1990 e atravessou a década seguinte com uma regressão da estrutura industrial, ou seja, não acompanhou o avanço e a diferenciação setorial da manufatura global e, ademais, perdeu competitividade e elos nas cadeias que conservou.

A crise de 2008 acirrou a concorrência mundial na proporção em que os mercados se contraíam, o que deixou ainda mais patente a fragilidade da inserção externa da economia brasileira. Não por acaso, as medidas de incentivo tributário perdem eficácia, neutralizadas pelo pecado original da valorização da moeda. Isso, além de comprometer o crescimento, o equilíbrio fiscal e a conta corrente do balanço de pagamentos, coloca pressão sobre a taxa de juro. Para quem tem um conhecimento elementar dos processos de industrialização e expansão industrial das economias emergentes, a manutenção do câmbio sobrevalorizado ao longo de muitos anos é um erro crasso de política econômica que afeta negativamente a política fiscal e a política monetária.

A última moda nos círculos bem falantes e bem informados é pregar a integração da indústria nativa às cadeias globais de valor e clamar pelo aumento da produtividade. Essas recomendações equivalem às campanhas em defesa da saúde contra a doença.

Em nossa opinião, a redistribuição espacial da manufatura foi impulsionada por duas forças complementares: 1) o movimento competitivo da grande empresa transnacional para ocupar espaços demográficos de

mão de obra abundante; e 2) as políticas nacionais dos Estados soberanos nas áreas receptoras. Não é possível compreender a reestruturação e a dinâmica da produção e do comércio globais sem considerar essa concomitância entre os movimentos da grande empresa e as políticas nacionais, particularmente as da China e de seus vizinhos asiáticos.

A participação da indústria brasileira no PIB caiu de 35,8%, em 1984, para 15,3%, em 2011. Em 2014, escorregou para 13%. O leitor poderá comparar o índice brasileiro com os indicadores de alguns países (dados da ONU de 2010): China (43,1%), Coreia (30,4%), Alemanha (20,8%).

Essa queda seria natural se decorresse dos ganhos de produtividade obtidos ou difundidos pelo crescimento da própria indústria, como ocorreu em países de industrialização madura, como os Estados Unidos (13,4%). Mas não foi isso que se observou no Brasil.

Desde o crepúsculo dos anos de 1970, no momento em que ocorria a revolução tecnológica da informática, dos contêineres e da automação – companheiras da intensa redistribuição da capacidade produtiva manufatureira entre o centro e os emergentes – a indústria brasileira ficou para trás.

A perda de dinamismo da industrialização brasileira provocou, no início dos anos de 1990, uma reação extremada nas hostes liberais: abrir a economia e expor os empresários letárgicos aos ares benfazejos da globalização. O silogismo em que se desdobra a premissa é grotesco em sua simplicidade: se a indústria brasileira perdeu a capacidade de investir ou de se modernizar, a solução é submeter a incompetente à disciplina da concorrência externa.

Quase todos concordam que se esgotaram as formas de financiamento, de incentivos e de proteção, responsáveis pela sustentação do desenvolvimento industrial brasileiro ao longo de mais de cinco décadas. Custa muito trabalho, além de imaginação, construir novas instituições financeiras, pensar na reforma fiscal, enfim, dar tratos à bola para estabelecer uma nova relação entre o Estado e o setor privado.

Um estudo encomendado pela União Europeia revela aspectos importantes do processo de internacionalização dos anos de 1990 e 2000: 1) nos países em desenvolvimento, os benefícios do investimento

estrangeiro – tais como absorção de tecnologia, adensamento de cadeias industriais, crescimento das exportações – dependeram das políticas nacionais; 2) os países em desenvolvimento que cresceram mais e exportaram melhor foram os que conseguiram administrar uma combinação favorável entre câmbio desvalorizado e juros baixos.

Na era da arrancada chinesa, é superstição acreditar que a abertura financeira e a exposição pura e simples do setor industrial à concorrência externa são capazes de promover a modernização tecnológica e os ganhos de competitividade. Os estudos mais especializados e aprofundados sobre o tema mostram que a concorrência nos mercados contemporâneos está marcada por características que não guardam qualquer semelhança com as crendices simplificadoras das vantagens comparativas.

Até mesmo os estudiosos conservadores reconhecem a existência de economias de escala e de escopo, economias externas, estratégias de ocupação e diversificação dos mercados, conglomeração e acordos de cooperação. Neste jogo só entra quem tem cacife tecnológico, poder financeiro e amparo político dos Estados Nacionais. O resto está na arquibancada batendo palmas.

Estas características essenciais da concorrência e do comportamento das empresas, sobretudo na área industrial, estão completamente ausentes das elucubrações dos que pretendem nos ensinar as virtudes milagrosas do curandeirismo que aspira a foros de ciência.

Algumas correntes de opinião cultivam com esmero o hábito de ignorar a experiência alheia e, pior, tratam de desqualificar e desfigurar o próprio passado, quando não se empenham com denodo em promover seu completo esquecimento.

Não há exemplo nos países periféricos – aí incluídos o Chile, os “Tigres Asiáticos” e a China, de renúncia a políticas deliberadas de reestruturação produtiva ou de estímulo à modernização e à conquista de mercados. Seja qual for a estratégia adotada – liderança das exportações ou preeminência do mercado interno – os casos bem-sucedidos de avanço industrial e produtivo na dita “era da globalização” têm um traço comum: intencionalidade e coordenação pública.

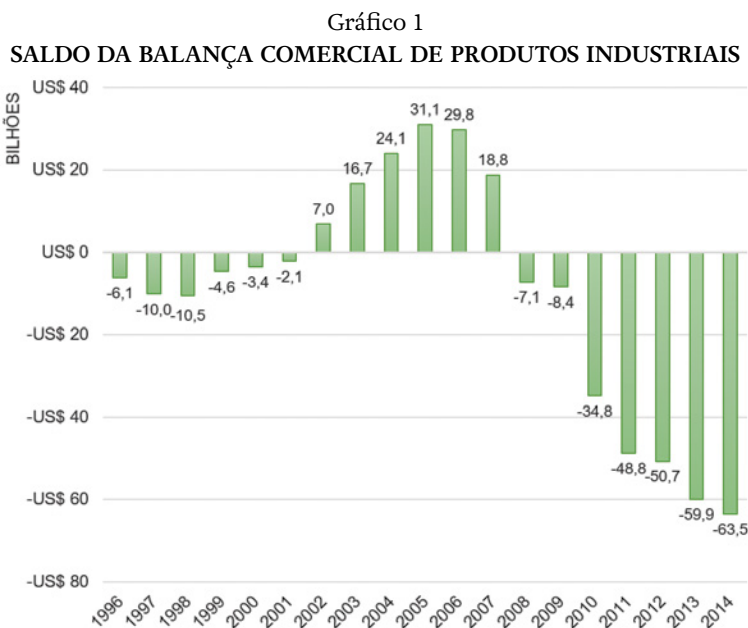
É insensato subestimar os efeitos causados pelas mudanças da geoeconomia mundial. As políticas asiáticas de promoção e integração industrial estão alicerçadas em ganhos expressivos nas relações produtividade/salário e salário/câmbio na manufatura. Esse processo é amparado por um sistema de crédito voltado para o investimento manufatureiro privado e a sustentação dos programas públicos de gastos em infraestrutura.

A despeito da crise global e da inevitável desaceleração chinesa, o estilo de desenvolvimento sino-asiático vai prosseguir visando ganhar a dianteira na porfia competitiva global. Não é por desvio ideológico ou coisa parecida que as medidas protecionistas se espalham e se aprofundam silenciosamente no mundo inteiro, enquanto os adeptos das teorias das vantagens comparativas se lamentam, entre gemidos e murmúrios. Nessas circunstâncias, a valorização cambial é um erro grave, assim como a hesitação em promover políticas adequadas de defesa comercial e de estímulo às exportações.

Com já foi dito, o Brasil encerrou os anos de 1990 com uma regressão da estrutura industrial, ou seja, não acompanhou o avanço e a diferenciação setorial da indústria manufatureira global e, ademais, perdeu competitividade e elos nas cadeias que conservou. Nos anos 2000, bafejado pelas energias da expansão sino-americana, o país foi abalroado não só pela demanda chinesa de *commodities*, mas também pelo crescimento elástico do comércio global de manufaturas.

No auge da bolha de crédito universal, nossa indústria “pegou uma beirada” na festança global. A balança comercial brasileira ilustra os altos e baixos da indústria de transformação: em 2006, na culminância do crescimento sino-americano, o saldo do setor era positivo em 29,8 bilhões de dólares. Em 2011, cinco anos depois, o resultado foi negativo: US\$ 48,7 bilhões. Já em 2014, o déficit da indústria de transformação subiria a 63 bilhões de dólares. Chamam a atenção os déficits em produtos químicos, bens de capital mecânicos, equipamentos de rádio, tevê e comunicação e veículos automotores. O resultado global do comércio exterior foi superavitário em 29,8 bilhões de dólares em 2011 (40 bilhões em 2006), graças ao extraordinário saldo em *commodities* agrícolas e minerais de 78,5 bilhões de dólares (46,4 bilhões em 2006).

Mas, o superávit seria transformado em déficit de US\$ 4 bilhões de dólares em 2014, quando o saldo de *commodities* recuou para 59,5 bilhões.



Fonte: IEDI/MDIC.

A valorização da taxa de câmbio real, a privatização das empresas produtoras de insumos e serviços fundamentais e a elevação da carga tributária, golpearam a indústria, o investimento e as exportações.

Fica claro que a falsa inserção competitiva da economia brasileira está cobrando o seu preço. Falsa, porque as políticas dos anos 90 entendiam que bastava expor a economia à concorrência externa e privatizar para lograr ganhos de eficiência micro e macroeconômica. Percorremos o caminho inverso dos asiáticos que abriram a economia para as importações redutoras de custos.

A abertura asiática estava comprometida com os ganhos de produtividade voltados para o aumento das exportações. As relações importações/exportações faziam parte das políticas industriais, ou seja, do projeto que combinava o avanço das grandes empresas nacionais nos

mercados globais e a proteção do mercado interno. As importações não tinham o objetivo de abastecer o consumo das populações. Estas se beneficiaram sim dos ganhos de produtividade e da diferenciação da estrutura produtiva assentada em elevadas taxas de investimento.

A política industrial não pode reproduzir as orientações do período dito nacional desenvolvimentista e muito menos promover uma abertura comercial sem estratégia, ou seja, desamparada de uma política industrial e financeira ajustada aos tempos de hoje. A premissa maior de uma nova política é a adoção de um câmbio competitivo, o que significa, nas condições atuais, buscar a elevação das importações como ingrediente do crescimento das exportações.

A manutenção do câmbio real competitivo é condição necessária, porém não suficiente para a constituição da nova política, mas deve ser complementada por um conjunto de ações governamentais executadas simultaneamente.

A escolha das cadeias prioritárias é de suma importância. Malgrado os tropeços, é reconhecido o potencial de inovação e da disposição para suportar riscos de alguns segmentos da vida empresarial brasileira. Falamos do agronegócio e das sinergias que podem nascer das parcerias público-privadas nas áreas de infraestrutura e de petróleo e gás. Essas políticas possuem características que permitem a concertação de ações voltadas para a qualificação das cadeias industriais e sua integração na manufatura global.

No Brasil dos anos de 1959, 1960 e 1970, havia sinergia – como em qualquer outro país – entre o investimento público, então comandado pelas empresas estatais, e o investimento privado. O setor produtivo estatal – num país periférico e de industrialização tardia – funcionava como um provedor de externalidades positivas para o setor privado. A sinergia público-privado ocorria em três frentes: 1) o investimento público (sobretudo nas áreas de energia e transportes) corria na frente da demanda corrente; 2) as empresas do governo ofereciam insumos generalizados (bens e serviços) em condições e preços adequados; e, 3) começavam a se constituir – ainda de forma incipiente – em centros de inovação tecnológica.

A crise da dívida externa quebrou as empresas públicas encalacradas no endividamento em moeda estrangeira. Depois da estabilização de 1994, apesar dos avanços na área fiscal, os governos sucessivos se empenharam, mas não conseguiram administrar de forma eficaz os gastos de capital. Seria desejável aprimorar a gestão do gasto público e avançar na constituição de um orçamento de capital para orientação das estratégias de investimento privado.

O volume elevado de investimento público em infraestrutura é importante para formação da taxa de crescimento. Não só: também é decisivo para a política industrial fundada na formação de “redes de produtividade” entre as construtoras e seus fornecedores: encomendas para os provedores nacionais e critérios de desempenho para as empresas encarregadas de dar resposta à demanda de equipamentos, peças e componentes.

O sucesso desses empreendimentos depende crucialmente de uma reforma radical dos métodos e das instituições. Primeiro, a criação junto ao Gabinete da Presidência dos Grupos Executivos, à semelhança do Governo Juscelino Kubitschek: pouca gente, muito qualificada, administrando um sistema de coordenação público-privada. Segundo, os programas de financiamento e de incentivos ao investimento devem, sim, contemplar cláusulas de conteúdo nacional, com metas e contrapartidas rigorosamente cobradas dos beneficiários privados. Terceiro, a eliminação do imbróglcio administrativo, com a supressão, à moda chinesa, de procedimentos protelatórios e interdições.

Falar vaga e abstratamente de elevação da Produtividade Total dos Fatores pertence à sabedoria do Conselheiro Acácio. Até mesmo meu cachorrinho Maynard sabe que os ganhos de produtividade dependem crucialmente da elevação da taxa de investimento, sobretudo com o avanço do gasto em capital fixo, com incorporação das “novas gerações” de métodos e equipamentos produtivos.

O crescimento brasileiro jamais se valeu de uma estratégia de crescimento puxada pelas exportações – *export led* –, mas, a partir dos anos de 1960, procurou estimular as vendas externas para ampliar a capacidade de importar e afastar o risco do estrangulamento externo.

Nesse particular, o crescimento brasileiro tem grande semelhança com o dos Estados Unidos, uma economia continental. Dotados de fartos recursos naturais, os EUA recorreram a políticas escancaradamente protecionistas para garantir o seu desenvolvimento industrial, voltado sobretudo para o mercado interno.

O Brasil incorporou 16 milhões de famílias ao mercado de consumo moderno por conta das políticas sociais e de elevação do salário mínimo, que habilitam esses novos cidadãos ao crédito. Essa incorporação será limitada se não estiver apoiada na ampliação do espaço de criação da renda. Nas economias emergentes bem-sucedidas, a ampliação do espaço de criação da renda é fruto da articulação entre as políticas de desenvolvimento da indústria (incluindo a administração do comércio exterior e do movimento de capitais) e o investimento público em infraestrutura. Esse arranjo, ao promover o crescimento dos salários e empregos, gera, em sua mútua fecundação, estímulos às atividades complementares e efeitos de encadeamento para trás e para frente.

Não se trata de retornar às políticas dos anos de 1950, 1960 e 1970, mas de ajustar a estratégia nacional de desenvolvimento às oportunidades e restrições criadas pela nova configuração da economia mundial. O modelo adotado desde os anos de 1990, a pretexto de estimular a competitividade da indústria, realizou a operação contrária. Desalentou as exportações de manufaturados e favoreceu as importações predatórias, filhas diletas do câmbio valorizado, dos custos elevados dos insumos de uso generalizado e de um sistema tributário irracional.

O Brasil está em condições de estabelecer uma macroeconomia da reindustrialização, usando de forma inteligente as vantagens que se revelaram recentemente.

A economia travada pelos intermediários financeiros*

Ladislau Dowbor**

O sistema financeiro nacional [será] estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade (...)

Artigo 192º da Constituição

O banco é útil? Segundo a visão de J.C. Polychroniu: “Os bancos deveriam voltar a fazer o que faziam quando foram criados: oferecer um local seguro para as poupanças e capital a negócios que pretendem se desenvolver”.¹ Ou seja, reunir poupanças depositadas e transformá-las em financiamento de atividades econômicas, o chamado fomento da economia. A verdade é que quando os bancos passam a disponibilizar muitos recursos, a tentação de ganhar dinheiro com pouco risco – trata-se de dinheiro dos outros – é muito grande. O resultado é que as atividades especulativas dos intermediários financeiros explodiram, em

* O presente texto constitui uma síntese de pesquisa em desenvolvimento. Nesta área ideologicamente polarizada, consideramos importante dar ao leitor a possibilidade de consultar facilmente as fontes primárias das informações. Os dados completos e detalhados, tabelas e gráficos, bem como a bibliografia completa, podem ser consultados em: <http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/Dowbor-Juros-_pdf-com-capa.pdf>.

** Professor de Economia na Pós-graduação da PUC-SP.

¹ *Reconceiving change in the age of parasitic capitalism*. Truthout, 12 set. 2014. Disponível em: <<http://www.truth-out.org/opinion/item/25974-reconceiving-change-in-the-age-of-parasitic-capitalism>>.

detrimento das atividades de fomento, que dinamizam a economia, mas exigem mais trabalho. Como fazer aplicações financeiras rende mais do que produzir, a deformação se generalizou. É a chamada financeirização da economia.

INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA E PRODUTIVIDADE DA ECONOMIA

Antes de tudo, precisamos fazer as pazes com o que entendemos por intermediários financeiros. Trata-se aqui de pessoas ou empresas que ganham não produzindo bens que nos são úteis em si – como um par de sapatos –, mas que ganham negociando os direitos de acesso aos bens. Estes direitos constituem papéis, como dinheiro, sinais magnéticos no cartão, tíquetes refeição ou semelhantes. Os que gerem o acesso aos papéis e sinais magnéticos tanto podem facilitar a vida como torná-la muito complicada e sobretudo mais cara. Mas o essencial aqui é entender que se trata de atividades “meio”, pois ninguém come dinheiro, ações, duplicatas, derivativos, promissórias e tantos outros papéis criados e em fase crescente de multiplicação. A intermediação financeira se justificaria ao favorecer outros setores da economia, os que geram riqueza real, os bens e os serviços com utilidade final.

Os intermediários tanto podem ser úteis, quando facilitam as operações, quanto perniciosos, quando se tornam atravessadores. Como, gostemos ou não, somos obrigados a passar pelos bancos, a evolução para um papel de atravessadores torna-se relativamente fácil. A área “meio” justifica-se apenas se facilita a atividade fim, que é a que me dá acesso ao serviço que procuro. Quando se torna maior do que o necessário, ou cobra mais pela intermediação do que o valor do serviço prestado, em vez de facilitar, trava o processo com custos, demoras, irritações e perda de produtividade sistêmica da economia. É uma questão de equilíbrios.

Os intermediários financeiros são necessários? Bancos alemães, como os *sparkassen*, que gerem o grosso das poupanças do país, constituem caixas econômicas municipais. Agregam poupanças das famílias e as repassam a quem queira abrir uma pequena empresa, ou organizar um serviço útil para a comunidade. Ou seja, exercem a função fundamental de oferecer um abrigo mais seguro do que o colchão tradicional,

rendem um pequeno benefício ao poupador, e enriquecem a comunidade ao transformar patrimônio financeiro em capital produtivo. Esta riqueza adicional criada permite que o banco tenha lucro, ao receber o empréstimo de volta com juros. Mas aqui o seu lucro faz parte da riqueza que contribuiu para criar. O lucro apropriado sem gerar a riqueza correspondente está apenas se beneficiando do fruto do trabalho que outros já criaram.

Um intermediário financeiro pode, desse modo, ser muito útil, dependendo da qualidade do investimento que estimula nas áreas fins da economia, e de quanto cobra pelos serviços. Um bom gerente de crédito é aquele que sabe identificar oportunidades de fomento, adiantando o dinheiro parado a quem vai dinamizar a economia com atividades na economia real. Portanto, os bancos e outros intermediários financeiros são úteis quando produzem mais do que custam. No nosso caso, como veremos, custam muitas vezes mais do que o que contribuem a produzir.

Outro ponto a ser esclarecido, que tem tudo a ver com o anterior, é que investimento e aplicação financeira não são a mesma coisa. Para os de língua inglesa é complicado, pois em inglês se usa *investment* para ambas as operações. O *Economist*, na impossibilidade de qualificar honestamente de investidores os que aplicam apenas em papéis, criou uma fórmula interessante: *speculative investors*. Na França, é muito claro para qualquer estudante de economia a diferença entre *investissements* e *placements financiers*, sendo estas últimas naturalmente aplicações financeiras. A confusão é grave. O fato de os nossos bancos se referirem regularmente a investimentos, quando se trata de aplicações em papéis, tende a nos confundir. A confusão gerada, aliás, é voluntária, pois “investir” parece mais respeitável.

As aplicações financeiras podem ser muito lucrativas, mas geram lucros de transferência, e não por criação de riqueza suplementar. Se eu compro dólares por prever que a moeda vai subir, e acerto na aposta, poderei revendê-los com proveito, e comprar mais coisas. A pessoa que os vendeu viu, pelo contrário, a sua capacidade de comprar baixar na mesma proporção: ela agora tem reais, e o dólar está mais caro. No país, não se produziu um par de sapatos a mais, não se construiu uma casa a mais,

a riqueza acumulada do país continua idêntica, por mais que sejam feitas frenéticas transações financeiras. São ganhos de transferência, de direitos sobre o produto que já existe, ou, no caso de processos especulativos, como os mercados de futuros, sobre um produto que ainda sequer foi produzido, mas já tem dono.

Agora, se eu realizo efetivamente o que pode ser qualificado de investimento, o que tanto pode ser a criação de uma fábrica de sapatos como o financiamento de um curso de formação tecnológica para a pequena e a média empresa, estou criando riqueza, aumentando o capital do país. No caso do investimento, mesmo que eu construa casas que depois tenha de vender com perdas, o país ganhou casas onde pessoas concretas poderão morar. O estoque de riqueza do país aumentou. Se eu invisto o meu patrimônio, estou transformando-o em capital que gera mais riqueza. Se eu faço uma aplicação financeira, estarei possivelmente aumentando o meu patrimônio, mas não criando capital no sentido produtivo.

Quem viu o filme *Uma linda mulher* lembrará como o aplicador financeiro, quando indagado pela prostituta sobre o que ele fazia na vida, respondeu de maneira direta: “Eu faço o mesmo que você, eu f... com as pessoas por dinheiro” (*Same as you, I screw people for money*). Ele sabe perfeitamente que não está criando riqueza nenhuma, e sim se apropriando da que foi criada por outros. David Ruccio, para o *Real World Economics*, explicita isto com clareza: “As finanças podem ser muito lucrativas, tanto para as instituições bancárias como para estudantes de Harvard, mas a única coisa que fazem é capturar parte do valor criado em outro lugar na economia. Em vez de criar riqueza, os rentistas simplesmente a transferem – dos outros para si”. Hoje, entre as grandes fortunas, muito poucos são os que criam riqueza, pois tende a ser muito mais lucrativo transferir para si a riqueza produzida por outros.

No novo mundo econômico, que construímos a partir dos anos de 1980, o poder é dos intermediários. Uma vez mais, podem ser úteis, quando contribuem mais para a economia do que o custo de apropriação e de desorganização que provocam. Mas quando se tornam muito poderosos, podendo inclusive dobrar as leis que regulam suas atividades

e gerar leis que os favorecem, seu poder desarticulador sobre quem quer investir, produzir e consumir pode ser muito grande.

O texto que segue visa explicitar como este processo se dá na economia brasileira, que funciona movida por quatro motores: as exportações, a demanda das famílias, as iniciativas empresariais e as políticas públicas. No nosso caso, a partir de 2014, estes quatro motores ficaram travados, e o sistema financeiro desempenhou um papel essencial neste travamento. Entender este processo nos permite entender as principais engrenagens da própria economia.

AS EXPORTAÇÕES

No Brasil, as exportações não constituem nem de longe o principal motor. Os cerca de 55 bilhões de dólares de exportações, representando como ordem de grandeza 200 bilhões de reais, representam cerca de 3,5% do PIB. É significativo, em particular porque permite importar bens e serviços importantes para a economia, mas não é decisivo. Não somos de modo algum uma economia como alguns países asiáticos, em que o motor do comércio externo é essencial. Com uma população de 202 milhões de habitantes, e um PIB de 5,5 trilhões de reais, somos antes de tudo uma economia vinculada ao mercado interno. Se as dinâmicas internas não funcionam, o setor externo pouco poderá resolver.

Ainda assim, é suficientemente importante para contribuir ao travamento. Os preços das *commodities* (*Commodity Price Index*), por exemplo, caíram 21,14% nos doze meses de abril de 2015 a abril de 2016, e nossas exportações dependem muito destes produtos. Aqui, não há muito que se possa fazer, pois se trata da evolução do mercado mundial. Inclusive, as atividades para a exportação continuam firmes, em termos de produção e volume, mas rendem hoje muito menos.

Ainda que se trate de bens físicos, como minério de ferro ou soja, o fato é que no plano internacional as variações são diretamente ligadas às atividades financeiras modernas. Não há razões significativas, em termos de volumes de produção e de consumo mundial, que justifiquem as enormes variações de preços de *commodities* no mercado internacional. Os volumes de produção e consumo de petróleo, por exemplo, situam-se

em torno de 95 milhões de barris por dia, com poucas alterações. Mas as movimentações diárias de trocas especulativas sobre o petróleo ultrapassam 3 bilhões de barris, cerca de 30 vezes mais. São estas movimentações especulativas que permitem entender que, mesmo com um fluxo estável do produto concreto, o petróleo possa variar em poucos meses de 114 a 29 dólares o barril.

O que movimenta os preços no caso não é a economia chinesa, ou uma decisão da Arábia Saudita ou ainda a volta do Irã ao mercado, mas sim a expectativa de ganhos especulativos dos *traders*, hoje 16 grupos que controlam o comércio mundial de *commodities*. Estes grupos, concentrados em Genebra, alimentam o chamado mercado de derivativos, que hoje ultrapassa 600 trilhões de dólares, para um PIB mundial de 80 trilhões. Neste sistema, estão todos os grandes grupos financeiros mundiais, gerando imensa instabilidade, tanto para os países produtores quanto para os países consumidores.

O essencial para o nosso raciocínio aqui é que as soluções, no curto e no médio prazo, para a economia brasileira, concentram-se no mercado interno, no consumo das famílias, nas atividades empresariais e nos investimentos públicos em infraestruturas e políticas sociais. Com a instabilidade internacional gerada por um caos financeiro que não consegue definir instrumentos de regulação, as soluções para o Brasil aparecem essencialmente nas dinâmicas internas, inclusive compensando com a expansão do mercado interno a fragilidade das perspectivas internacionais. De toda forma, não se pode subestimar o impacto das nossas perdas nas exportações como fator de travamento da economia.

A DEMANDA INTERNA

Incomparavelmente mais importante é a demanda das famílias, que constitui o principal motor da economia. Trata-se também de uma dinâmica que estimula atividades fins, o arroz e o feijão na nossa mesa. Quando a demanda interna murcha, as empresas não têm interesse em produzir; quando a demanda está forte, haverá quem invista para responder e lucrar, dinamizando a economia.

As fases Lula e Dilma I elevaram fortemente a base popular de consumo, através do conjunto de programas de distribuição de renda, da elevação do salário mínimo, da inclusão produtiva e outros, que permitiram tirar da pobreza dezenas de milhões de pessoas, gerando uma dinâmica de forte crescimento, o que, por sua vez, permitiu financiar as próprias políticas sociais. É o que se chamou de círculo virtuoso, em que um progresso alimentou outro. A partir de 2014, no entanto, esse processo entrou em crise. A realidade é que os bancos e outros intermediários financeiros demoraram pouco para aprender a drenar o aumento da capacidade de compra do andar de baixo da economia, esterilizando em grande parte o processo redistributivo e a dinâmica de crescimento.

Alguns exemplos ajudam a entender a dinâmica. O crediário cobra, por exemplo, 104% para “artigos do lar” comprados a prazo. Na Europa, também se usam crediários, mas a rede Media Markt, por exemplo, cobra 13% ao ano. Quem se enforca com este nível de juros e recorre ao cheque especial (mais de 200%), apenas se afunda na dívida acumulada; se entra no rotativo do cartão, da ordem de 450%, acaba de amarrar o nó no pescoço. Note-se que o cheque especial e o rotativo no cartão não ultrapassam 15% ao ano nos países desenvolvidos. Neste caso, grande parte da capacidade de compra dos novos consumidores foi drenada para intermediários financeiros, esterilizando a dinamização da economia pelo lado da demanda.

No caso da pessoa buscar o crédito no banco, o juro para pessoa física, em que pese o crédito consignado, que na faixa de 25 a 30% ainda é escorçante, mas utilizado em menos de um terço dos créditos, é da ordem de 103%, segundo a Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contábeis (Anefac). Na França, os custos correspondentes se situam na faixa de 3,5% ao ano.

As pessoas, mais conscientes ou dispondo de mais recursos e que comprem à vista no cartão, ignoram em geral que na modalidade “crédito” de uma compra de 100 reais, 5% do que pagam vão para os bancos e, na modalidade “débito”, cerca de 2,5%. A CPMF era de 0,38% e provocou uma avalanche de críticas. Na compra de 100 reais “crédito”, o banco cobra 5 reais, quando o custo da operação (gestão dos cartões) mal

chega a 10 centavos. Um custo benefício de 50 por 1. Com milhões de operações de pagamento à vista no cartão efetuadas diariamente, todas as atividades econômicas tornam-se mais caras para o consumidor. É um dreno imenso sobre toda a economia.

É preciso acrescentar aqui que muitos dos novos compradores a prazo têm pouca experiência de crédito. Uma prática particularmente nefasta é o fato de os intermediários, e hoje inclusive os bancos, apresentarem o juro ao mês, e não ao ano, escondendo o mecanismo de juros compostos. Uma pessoa leiga na área pensará que um juro de 6% ao mês é três vezes maior do que um juro de 2% ao mês. Juros de 6% ao mês representam cerca de 100% ao ano, quando três vezes os juros de 2% representam cerca de 78%.

Na realidade, é até estranho constatar que em todo o ciclo escolar, inclusive nas universidades, a não ser na área especializada em economia financeira, ninguém tem uma aula sobre como funciona o dinheiro, a principal força estruturante da nossa sociedade. Não foi à toa que Stiglitz obteve seu Nobel de economia com trabalhos sobre assimetria de informação nos processos econômicos.

O resultado é que a população se endivida muito para comprar pouco no volume final. A prestação que cabe no bolso pesa no bolso durante muito tempo. O efeito demanda é travado. A parte da renda familiar que vai para o pagamento das dívidas passou de 19,3%, em 2005, para 46,5%, em 2015: ninguém entra em novas compras com este nível de endividamento, quando quase a metade da renda está presa no serviço da dívida. O principal motor da economia, a demanda das famílias, é travado.

A ATIVIDADE EMPRESARIAL

O travamento da demanda das famílias, da grande massa de consumo da população, tem efeito imediato nas iniciativas das empresas, que veem os seus estoques de produtos não vendidos se acumularem. É natural que reduzam o ritmo de produção, o que, por sua vez, frequentemente afeta o emprego. Impacto maior ainda resulta da redução dos investimentos empresariais. Se a demanda se reduz, por exemplo, em 5%, gerando insegurança quanto à perspectiva de produção, os investi-

mentos novos caem muito mais, pois as empresas entram em compasso de espera e qualquer nova iniciativa é suspensa.

Os empresários efetivamente produtivos – ao contrário dos intermediários – trabalham em geral com margens relativamente pequenas. Um fogão pode ser comprado a prazo por 840 reais e à vista por 420 reais, já incluído o imposto de 40% e o lucro da loja, mas terá saído da fábrica a pouco mais de 200 reais. O resultado é que quem não tem dinheiro para pagar à vista vai pagar mais de 800 reais por um fogão de 200. O produtor aqui recebe pouco e terá dificuldades para expandir as atividades, pois o grosso do lucro vai para os intermediários, que em vez de serem prestadores de bons serviços comerciais se transformaram em financiadores, em vendedores de crédito. São atividades bancárias não assumidas como tais.

Quanto ao financiamento bancário para pessoas jurídicas, os juros são igualmente proibitivos, da ordem de 24% para capital de giro e 35% para desconto de duplicatas; tocar uma empresa nestas condições não é viável. Existem linhas de crédito oficiais, mas compensam em parte apenas a apropriação dos resultados pelos intermediários financeiros. O pequeno e o médio empresário, em particular, vão buscar crédito na agência onde têm conta e a busca por formas subsidiadas de crédito oficial não entra na sua esfera de decisão. Na zona do euro, o custo médio do crédito para pessoa jurídica é de 2,20% ao ano, diretamente acessível em qualquer banco. Ninguém consegue desenvolver atividades produtivas com taxas de juros como as que praticamos, e as empresas acabam buscando o autofinanciamento, perdendo-se o imenso motor de dinamização da economia que é o crédito barato ao produtor.

Além da baixa demanda e do crédito caro, no caso brasileiro, um terceiro fator desestimula o produtor: ele tem a alternativa de aplicar no Tesouro Direto, que rende 14,25%, liquidez total, risco zero, uma alternativa que permite ao empresário ver seu dinheiro render sem precisar enfrentar os esforços e riscos das atividades produtivas. Mesmo descontada a inflação, trata-se de excelente remuneração, que permitiu grande parte do empresariado e ampliou a classe dos rentistas, os que ganham sem precisar produzir, pois passam a ser remunerados

pelos nossos impostos, já que se trata do serviço da dívida pública. Este último mecanismo, pelo ônus que representa para o orçamento, trava o quarto motor da economia, o investimento público em infraestruturas e políticas sociais.

OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Vejamos o quarto item da engrenagem, a taxa Selic, que incide sobre a dívida pública. O mecanismo é simples. Em 1996, para compensar as perdas que os bancos sofreram ao se quebrar a hiperinflação, o governo criou um mecanismo de financiamento da dívida pública com taxas de juros elevadas. Minha poupança, por exemplo, está no banco, mas rende muito pouco. O banco, por sua vez, aplica este dinheiro em títulos da dívida pública, que rendiam, na fase do Governo FHC, em média 25% a 30%, chegando a um máximo de 46%. A justificativa era a de tranquilizar “os mercados”, ou seja, os grandes intermediários financeiros, nacionais ou internacionais. Ser “confiável” para a finança internacional e para as agências de classificação de risco tornou-se mais importante do que ser confiável para a população.

Para pagar estes intermediários, o governo precisou aumentar os impostos, que subiram de 25% para 32% do PIB na época. Na fase atual, em 2016, com uma taxa de 14,25%, o governo transfere grande parte dos nossos impostos para os bancos. É uma taxa menor do que na fase FHC, mas incide sobre um estoque maior de dívida. O mecanismo é simples: eu, que sou poupador, de um bolso coloco minha poupança no banco, que me remunera de maneira simbólica; e, de outro bolso, tiro 14,25% para dar ao governo, que os transfere para o banco. Em outros termos, eu pago ao banco, através dos meus impostos, para que tenha o meu dinheiro. É importante lembrar que os títulos da dívida pública pagam na faixa de 0,5% ao ano na maioria dos países do mundo.

O Brasil tem um PIB da ordem de 5,5 trilhões, o que significa que a cada vez que se drenam 55 bilhões das atividades produtivas para a especulação, é 1% do PIB que se perde. Se o gasto com a dívida pública atinge 9% do PIB, como foi o caso em 2015, são cerca de 500 bilhões dos nossos impostos transferidos essencialmente para os grupos financeiros.

Com isso se esteriliza parte muito significativa da capacidade do governo financiar infraestruturas e políticas sociais. Além disso, a Selic elevada desestimula o investimento produtivo nas empresas, pois é mais fácil, como vimos, ganhar com títulos da dívida pública. Para os bancos e outros intermediários, é mais simples ganhar com a dívida do que fomentar a economia, buscando bons projetos produtivos, o que exigiria identificar clientes e projetos, analisar e seguir as linhas de crédito, ou seja, fazer o dever de casa, usar nossas poupanças para fomentar a economia. Os fortes lucros extraídos da economia real pela intermediação financeira terminam contaminando o conjunto dos agentes econômicos.

Em termos de impacto econômico, os investimentos públicos são essenciais para dinamizar qualquer economia moderna. Os dois grandes eixos de dinamização na esfera pública são os investimentos em infraestrutura, como transportes, energia, telecomunicações e água e saneamento, e as políticas sociais, como saúde, educação, cultura, lazer, esportes, habitação, segurança e outras atividades que constituem essencialmente investimento nas pessoas. Ao desviar grande parte dos recursos públicos de investimentos para remuneração aos intermediários financeiros e rentistas em geral, travou-se o quarto motor da economia.

Em termos políticos, este mecanismo perverso tornou-se explosivo, pois se inicialmente o sistema favorecia essencialmente os bancos, hoje, com a abertura de aplicações no Tesouro Direto para qualquer poupador, gerou uma massa de empresários e pessoas da classe média que se acostumaram a ver seu dinheiro render a partir da elevada taxa Selic. Quando o Governo Dilma tentou baixar os juros, que chegaram a 7,5%, para uma inflação de 5%, a revolta foi geral, e iniciou-se uma articulação perversa entre crise financeira e crise política, uma aprofundando a outra.

É essencial entender que as pessoas de menor rendimento, os três quartos do país, aplicam muito pouco em produtos financeiros e mal conseguem fechar o mês, em particular pelo endividamento que os enforça. E é esta população que necessita vitalmente dos investimentos públicos, como saúde, educação, saneamento básico, habitação popular e outras iniciativas. Quando os recursos que serviriam ao financiamento destes

setores são desviados para quem tem importantes aplicações financeiras, ou seja, para os segmentos mais ricos do país, aprofundam-se as desigualdades, invertendo todos os esforços de doze anos de ampliação de políticas sociais e de demanda popular. O Brasil volta, assim, para uma economia “de base estreita”, e trava-se o objetivo histórico essencial de harmonizar o país pela elevação social das massas populares.

É importante mencionar aqui que o mecanismo perverso criado no país encontra-se em numerosos países, ainda que sob diversas formas. O denominador comum é o fato de os grandes grupos financeiros se apropriarem das políticas públicas por meio do inchaço da dívida pública. A sobrevivência do governo passa então a depender menos do seu empenho em assegurar políticas que favoreçam a população em geral, e mais de mostrar que é “confiável” para o sistema nacional e mundial de especulação financeira. São inúmeros os países que elegeram governos com programas progressistas que terminaram aplicando políticas de direita. E, para a população, vende-se a ideia de que são as políticas sociais que geraram o déficit público e o travamento da economia. Quando se comparam as poucas dezenas de bilhões que representa o Bolsa Família, investimento nas pessoas, e os 500 bilhões transferidos para rentistas, que ganham sem produzir, o argumento se torna ridículo. Aliás, trabalhos de Jorge Abrahão no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostram que para cada 1 real investido no Bolsa Família o efeito multiplicador leva a um aumento do PIB de 1,85 reais.

A ARTICULAÇÃO PERVERSA

Estamos, portanto, assistindo a uma paralisia do país em termos mais financeiros do que econômicos – pois nossa capacidade de produzir continua intacta – e cada vez mais em termos políticos. O primeiro entrave, o das exportações, depende, como vimos, da dinâmica internacional, sobre a qual temos pouca influência. Mas para os outros três entraves, podemos arriscar ordens de grandeza bastante confiáveis. Aqui se trata de uma avaliação preliminar do tamanho do “rombo” gerado pelos intermediários financeiros e rentistas, sendo importante que, ao tentarmos uma aproximação nos números, sejamos confrontados

com o fato de que os diversos subsistemas estatísticos não constituem um universo coerente que se pode simplesmente agregar. Ainda assim, as ordens de grandeza são evidentes.

Segundo o Banco Central, o saldo das operações de crédito do sistema financeiro, incluindo recursos livres e direcionados, atingiu 3.111 bilhões reais, 56% do PIB, em julho de 2015. Sobre este estoque, incidem juros, cujo valor médio no mesmo período era de 28,4% ao ano (o equivalente na Europa é da ordem de 3-5%). Isto significa que a carga de juros pagos apenas nos bancos representa R\$ 880 bilhões, cerca de 15% do PIB. Trata-se dos juros extraídos, não do volume de empréstimos. Uma massa de recursos deste porte transforma a economia.²

Como vimos, isto se reflete no travamento da capacidade de compra das famílias, que dedicaram em março de 2015 46,5% da sua renda ao pagamento de dívidas. Não temos as cifras correspondentes para o mundo empresarial, e seria muito importante ter o grau de endividamento, por exemplo, das pequenas e médias empresas nos diversos setores. Mas o gargalo é certamente poderoso. Ficam aqui travados o segundo e o terceiro motor da economia.

Quanto ao quarto motor, o investimento público, os cerca de 500 bilhões desviados dos nossos impostos representam 9% do PIB. O sistema representa uma apropriação escandalosa de recursos públicos. Se os bancos, e outros favorecidos pelo sistema, investissem estes ganhos financeiros em atividades produtivas de bens e serviços, teríamos sem dúvida um forte crescimento econômico. Mas são recursos reaplicados em produtos financeiros, na própria dívida pública ou outros produtos financeiros, e também colocados no exterior, ao abrigo do fisco.

Se somarmos os cerca de 15% desviados para remuneração de intermediários financeiros, através da dívida das pessoas físicas e das pessoas jurídicas, os 9% desviados através da dívida pública, e descontarmos vários segmentos de atividades que retornam ao circuito produtivo, importantes ainda que minoritários, não é exagero estimar que estamos esterilizando algo como 20% dos nossos recursos, ao desviá-los de

² Cf. BCB, ECOIMPOM, 08/2015.

atividades econômicas para rentismo improdutivo. Não há país que possa funcionar desta maneira.

E não há elite que queira permitir que este tipo de mais-valia financeira, que gera tanto lucro com tão pouco esforço, seja tocado. Dizer que o travamento geral provocado se deve ao gasto com programas sociais por parte do governo é simplesmente ridículo. O que temos pela frente não é um ajuste fiscal, mas uma reforma financeira. Em particular, os bancos precisam voltar a fazer o dever de casa, ou seja, identificar projetos e oportunidades de investimento produtivo e fomentar a economia.

A questão essencial é que os intermediários financeiros não financiam, mas drenam. E esta lógica permite hoje entender como uma economia entra em recessão, ao mesmo tempo que o banco Bradesco, durante o ano de 2014, aumenta seus lucros em 20,9% e o Itaú em 30,2%, uma dinâmica em que quanto mais os bancos lucram, mais a economia estanca. Não ver tal conexão é cegueira, e a cegueira é ajudada pelo imenso esforço de se atribuir o travamento ao excesso de gastos públicos.

A EVASÃO FISCAL

É de se pensar o que acontece com tantos ganhos que param nas mãos dos meios financeiros. A *Tax Justice Network* (TJN) elaborou os dados mais confiáveis sobre evasão fiscal por meio de paraísos fiscais. Muito antes dos arquivos do Panamá, com as pressões do G20 e o impacto da crise de 2008, os números foram saindo. Como ordem de grandeza, os recursos aplicados em paraísos fiscais atingem um terço do PIB mundial. Assim, o Brasil não está isolado, neste sistema planetário, nem é particularmente corrupto. Os dados para o Brasil, 519,5 bilhões de dólares em termos de capitais *offshore*, são de toda forma impressionantes, ocupamos o quarto lugar no mundo. Estes recursos, que representam também algo como um terço do PIB em termos de estoque, deveriam pagar os impostos, que permitiriam ampliar investimentos públicos, e deveriam ser aplicados no fomento da economia em que foram gerados. É lei: artigo 192º da nossa Constituição.

Um estudo particularmente interessante é o da Global Financial Integrity (GFI, 2014), coordenado por Dev Kar, *Brasil: fuga de capitais*,

fluxos ilícitos e as crises macro-econômicas, 1960-2012. Trata-se de uma sangria de recursos por evasão, estimada em cerca de US\$ 35 bilhões por ano, entre 2010 e 2012. São mais de 2% do nosso PIB que se evaporaram anualmente só nestas operações. São recursos que, por sua vez, irão alimentar em boa parte o estoque de mais de um trilhão de reais em paraísos fiscais. Segundo o relatório, “o governo deve fazer muito mais para combater tanto o subfaturamento de exportações como o superfaturamento de importações, adotando ativamente medidas dissuasivas adicionais em vez de punições retroativas”. Na realidade, os lucros realizados pelo sistema financeiro não só não são investidos na economia, como em grande parte sequer pagam impostos. Uma placa interessante surgiu nas manifestações pró-golpe na Av. Paulista: “evasão fiscal não é roubo”. Naturalmente, os que são afortunados e evadem o fisco acham também muito bom poder ter os filhos matriculados na USP e estudarem com os recursos dos outros.

AS MEDIDAS

Promover a redução gradual e sistemática dos juros para tomador final e sobre a dívida pública. O governo tem uma arma poderosa na mão, que são os bancos públicos, ou predominantemente públicos, que podem ser utilizados para reduzir as taxas de juros no cartel bancário em geral. E a redução da taxa Selic levaria gradualmente os empresários e rentistas, que ganham dinheiro através dos nossos impostos, a buscar a aplicação produtiva do dinheiro. Trata-se de um eixo essencial de mudança, e o fato de o governo ter tentado esta política em 2013/2014 não a invalida. O que invalidou a proposta foi o governo ter se assustado com as reações dos rentistas e recuado. Não vamos poder continuar com as taxas de juros aberrantes da nossa economia, e a recompensa generalizada dos improdutos.

Reforma tributária. É vital resgatar um mínimo de equilíbrio tributário: não se trata de aumentar os impostos, mas de racionalizar sua incidência e fiscalizar o pagamento. Uma pesquisa do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc, 2014, p.21) mostra que “a tributação sobre o patrimônio é quase irrelevante no Brasil, pois equivale a 1,31% do PIB, representando apenas 3,7% da arrecadação tributária de 2011.

Em alguns países do capitalismo central, os impostos sobre o patrimônio representam mais de 10% da arrecadação tributária, como, por exemplo, Canadá (10%), Japão (10,3%), Coreia (11,8%), Grã-Bretanha (11,9%) e EUA (12,15%)”. Se acrescentarmos a baixa incidência do imposto sobre a renda, e o fato de os impostos indiretos representarem 56% da arrecadação, além de os grandes devedores recorrerem de forma massiva à evasão fiscal, temos no conjunto uma situação que clama por mudanças. Segundo informações extraídas da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2008/2009 pelo Ipea, estima-se que “10% das famílias mais pobres do Brasil destinam 32% da renda disponível para o pagamento de tributos, enquanto 10% das famílias mais ricas gastam 21% da renda em tributos”. (Inesc, 2014, p.16) Taxar o capital financeiro improdutivo, em particular, constituiria um excelente estímulo para que busquem investir e fomentar a economia.

Sistemas financeiros locais. Trata-se de ampliar, tanto em termos de escala como de capilaridade, o conjunto dos sistemas locais de financiamento, as chamadas finanças de proximidade. Voltando ao exemplo citado anteriormente, o sistema alemão de crédito, muito descentralizado e constituindo um poderoso vetor de dinamização da pequena e média empresa, é um ponto de referência interessante. “Na Alemanha, os grandes bancos de cobertura nacional constituem apenas cerca de 13% do sistema bancário. O sistema é muito dominantemente (*overwhelmingly*) de base local, apoiando pequenas e médias empresas que asseguram 80% dos empregos em qualquer economia.”³ O Brasil já tem 107 bancos comunitários de desenvolvimento e interessantes programas de microcrédito, mas é essencial compreender que o próprio sistema bancário e de intermediação financeira em geral, que hoje constitui um número limitado de gigantes econômicos, e se comporta como oligopólio, tem de passar a contribuir para a dinamização produtiva do país.

Promover o investimento dos fundos de pensão hoje concentrados em aplicações financeiras. Centenas de bilhões de reais são aplicados pelos fundos de pensão. Estes fundos tanto podem buscar aplicações lucrativas em termos financeiros, por exemplo, através de títulos da dívida pública, como poderiam contribuir para o fomento econômico ao investir na economia real. Que impacto têm estes fundos sobre a

³ BROWN, Ellen. *The Public Bank Solution*. Louisiana: Third Millenium Press, 2013, p.269.

economia, de dreno ou de fomento, e quais são os montantes? Em 2015 são R\$ 733 bilhões, 13% do PIB, dos quais 65% aplicados em renda fixa e, nestes, 78% em títulos da dívida pública. Apenas 3% podem ser considerados como fomentando a economia real. O Conselho Monetário Nacional (CMN) autoriza os fundos a aplicar até 100% dos recursos em títulos da dívida pública. Mudar estas regras poderia estimular os fundos a buscarem investir em atividades produtivas.⁴

Promover a reconversão da especulação para o fomento econômico. É essencial portanto entender que a intermediação financeira não é produtiva como atividade, pois é uma atividade-meio: sua produtividade se dá de forma indireta, quando investe os recursos captados da economia para financiar atividades produtivas, estimulando a economia real, as chamadas atividades-fins. Ao agregar as nossas poupanças para fomentar a economia, cumpre um papel positivo. Se as drena para fins especulativos, fragilizando a demanda e o investimento, está sendo contraprodutivo, torna-se um atravessador. É o nosso caso. Como são poucos e grandes os principais bancos, a cartelização torna-se natural, e a cooptação do Banco Central como órgão regulador fecha o círculo. A capacidade de gerar crises sistêmicas, na linha do *too big to fail*, constatado nos EUA e na Europa, em particular, adquiriu aqui feições diferentes, mas funções iguais, pela capacidade real de chantagem política.

Gerar transparência sobre os fluxos financeiros. Pela importância que adquiriu a intermediação financeira, é preciso dinamizar um conjunto de pesquisas sobre os fluxos financeiros internos e disponibilizá-las amplamente, de maneira a gerar uma transparência maior nesta área, para a qual as pessoas simplesmente não se orientam. Para criar a força política capaz de reduzir o grau de cartelização, reintroduzindo mecanismos de mercado e transformando o sistema de intermediação financeira, é preciso ter uma população informada. Um das coisas mais impressionantes para esta área vital para o desenvolvimento do país é o profundo silêncio, não só da mídia, mas também da academia e dos institutos de pesquisa, sobre o processo escandaloso de deformação da economia pelo sistema financeiro. O fato de os grupos financeiros serem grandes anunciantes na mídia evidentemente não ajuda na transparência.

⁴ Ver: Resolução nº 3.792 do CMN, art. 35, de 24/09/2009.

Um bom sistema de intermediação financeira é aquele que promove a saúde econômica de quem a ele recorre. É deste ponto de vista que devem ser organizadas as estatísticas financeiras e as medidas da produtividade do sistema financeiro nacional. Temos de gerar um instrumento estruturado de seguimento do fluxo financeiro integrado do país, com o olhar já não só para o equilíbrio financeiro das próprias instituições financeiras: mais importante é poder avaliar de maneira coerente o impacto do fluxo financeiro sobre a demanda das famílias, o investimento privado, o investimento público e as atividades exportadoras, os quatro motores da economia. O enfoque geral que precisamos desenvolver não é mais apenas medir qual a produtividade de uma atividade de intermediação financeira para a própria instituição de intermediação e sim quanto contribui para a economia, concretamente, nos seus diversos setores.

Não se trata de ser contra os bancos, e sim de batalhar por sua reconversão, no sentido de se tornarem vetores de desenvolvimento. Neste sentido, o conjunto de avanços tecnológicos, as infraestruturas, os conhecimentos adquiridos nos mecanismos financeiros e de que hoje o sistema financeiro nacional dispõe podem todos ser aproveitados numa reconversão que os torne uma alavanca poderosa de desenvolvimento.

A reforma tributária de que precisamos

Ricardo Lodi Ribeiro*

Como ninguém gosta de pagar tributo, é muito comum, aqui e alhures, a reclamação quanto ao tamanho da carga tributária. Em nosso país, é recorrente o discurso de que temos uma das maiores cargas tributárias do mundo. Seria isso verdade? E quem suporta essa carga tributária? Esse modelo tributário seria capaz de garantir o desenvolvimento econômico e combater as desigualdades sociais? De que modelo tributário precisamos? Essas são as indagações que serão discutidas ao longo deste estudo.

A carga e a base tributárias de um país revelam as escolhas legislativas sobre quanto tributar, a quem tributar em que medida. Deste modo, a partir da mensuração de cada tributo do sistema, é possível identificar que segmentos econômicos estão sendo mais ou menos onerados.

No Brasil, a carga tributária conheceu grande incremento desde que foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que agigantou o fenômeno das contribuições para-fiscais. No ano em que foi inaugurada a nova ordem constitucional, a carga tributária brasileira representava 22,4% do PIB.¹ Sofreu por diversos caminhos majorações permanentes até chegar ao patamar de 35,9% em 2012.

* Professor Adjunto e Diretor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Tributário (SBDT).

¹ Ver estudo de Érika Araújo intitulado: *Carga tributária brasileira. Evolução histórica: uma tendência crescente*. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/>>. Acesso em: 06/02/15.

Como se pode verificar na Tabela 1, a carga tributária brasileira, embora tenha aumentado bastante nas últimas décadas, não se caracteriza por ser especialmente alta, sendo comparável à média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e dos países desenvolvidos.

Mas, de modo geral, o que se pode ver é que o grande problema em relação aos países mais desenvolvidos não é o tamanho da nossa carga tributária, mas a sua composição que cristaliza as desigualdades sociais.

Tabela 1
COMPARAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA
COM OUTROS PAÍSES – EM PERCENTUAL DO PIB

País	Carga Tributária	Renda	Patrimônio	Consumo	Folha de Salários
Brasil	33,7	6,1	1,3	17,9	8,5
OCDE (Média)	35,0	11,7	1,9	11,5	9,6
Suécia	42,8	14,8	1,1	12,4	14,4
Reino Unido	32,9	11,7	4,1	11,1	6,2
Canadá	30,6	14,4	3,2	7,4	5,5
EUA	25,4	12,1	2,8	4,3	6,2
Alemanha	36,7	11,4	0,9	10,4	14,0
França	45,0	10,9	3,8	12,0	18,4
Chile	20,2	7,2	0,8	10,7	1,4
Espanha	32,6	9,6	2,1	9,5	11,3
Itália	42,6	14,2	2,7	12,7	13,0
Dinamarca	48,6	30,7	1,8	15,0	1,1
Portugal	33,4	10,9	1,1	12,5	8,9
Grécia	33,5	7,7	2,2	13,0	10,6
Coreia do Sul	24,3	7,1	2,5	8,2	6,5
Turquia	29,3	5,9	1,4	14,0	8,0
Noruega	40,8	18,6	1,2	11,3	9,6
Israel	30,5	9,7	2,7	11,9	6,3

Fonte: SRFB, 2013.²

² Ver: SRFB. Carga Tributária no Brasil, 2014. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 30/11/15.

De fato, se o tamanho da carga tributária em nosso país é comparável às economias de mesmo porte, sua distribuição entre as materialidades econômicas deixa claro que, no Brasil, tributamos muito mais do que nos outros sistemas o consumo e muito menos a renda. Há uma clara tendência dos países desenvolvidos em tributar mais a renda do que o consumo. Nos EUA, por exemplo, essa diferença é atipicamente radical. Renda 11,6% x 4,4% consumo. É bem verdade que essa não é a regra nos países europeus, excetuando os países nórdicos, cuja enraizada cultura da igualdade permite uma tributação mais intensa da renda; há uma ligeira vantagem percentual da tributação da renda sobre o consumo, como é o caso na Alemanha, 11,4% a 10,4%; e no Reino Unido, 11,7% a 11,1%; e na média da OCDE, 11,7% a 11,5%; ou de equivalência entre ambos, como na França, onde renda e consumo são tributados em 10,9% (mas há uma intensa tributação sobre a folha de salários em 18,4%, que supera muito a média da OCDE). O Brasil, ao contrário, é, dos países pesquisados, o que mais tributa o consumo, e o segundo que tributa menos a renda, só ficando atrás da Turquia.

A justiça de um sistema tributário está na adequada distribuição de sua carga tributária entre os detentores de patrimônio e renda de um lado; e aqueles que nada têm, senão despesas, de outro. Os objetivos de cada sociedade vão presidir as escolhas de cada sistema tributário.

Há quem sustente que tributação sobre o consumo é mais adequada do que sobre os rendimentos, sob o argumento de que os benefícios sociais derivados da poupança são largamente superiores aos do consumo privado, sendo preferível tributar as pessoas pela quantia que tiram do fundo comum, e não pela quantia que a ele acrescentam. Segundo Nicholas Kaldor, gerando a poupança uma externalidade positiva para a sociedade, não se deve tributá-la mais gravosamente do que os rendimentos que foram consumidos.³

Porém, não é difícil perceber que a tributação sobre o consumo, embora dirigida à população por inteiro, atinge mais pesadamente os mais pobres, que gastam todos os seus rendimentos na aquisição

³ Cf.: Kaldor, 1993, p.53.

de bens e serviços essenciais à própria sobrevivência. A estes, não é possível amealhar patrimônio. Já a tributação da renda, em geral dirigida aos extratos que superem o mínimo existencial, atinge em maior grau, em um plano ideal, os rendimentos mais elevados. Por essas razões, a tributação sobre o consumo favorece a acumulação de capital, sendo um meio inferior de promoção da justiça distributiva,⁴ tendo quase sempre um efeito regressivo, na medida em que os consumidores suportam a carga tributária sobre os bens e serviços cuja aquisição, para os mais pobres, por meio de itens essenciais à sobrevivência, esgota inteiramente todos os seus recursos. Essas camadas excluídas também não conseguem poupar o suficiente para formar patrimônio a ser tributado. Deste modo, a tributação sobre o consumo atende muito mais aos interesses de arrecadação do Estado, a partir da perspectiva liberal de neutralidade e de eficiência econômica, do que à ideia de justiça fiscal, de combate à desigualdade ou fortalecimento do Estado Social.

Deste modo, não deve haver dúvidas de que a tributação da renda, sobre as heranças e o patrimônio, são medidas que mais atendem à ideia de justiça fiscal por melhor viabilizar a redistribuição de renda do que a tributação sobre o consumo.⁵

Porém, parece que os mais ricos lograram êxito na estratégia de tornar hegemônico o discurso da carga tributária asfixiante a fim de ocultar o caráter iníquo e excludente do sistema fiscal. Vale registrar que o fenômeno não é só brasileiro. Liam Murphy e Thomas Nagel noticiam que a defesa política das reformas fiscais de George W. Bush, nos EUA, a favor dos mais ricos, utilizou como mote a ideia de que as medidas eram justas pois se traduziam em tributação menor para todos.⁶

⁴ Murphy e Nagel, 2005, p.156.

⁵ Idem, p.255.

⁶ “A defesa política dos cortes fiscais que beneficiam desproporcionalmente os ricos, apresentada ao povo norte-americano no começo da segunda administração Bush, seria muito menos convincente se não tivesse sido apresentada como uma questão de justiça. Uma coisa é dizer: ‘Isto será bom para a maioria das pessoas, especialmente para os ricos, e é por isso que sou a favor’; mas outra muito diferente é dizer: ‘É justo que todos paguem menos impostos’. Mesmo que essa alegação seja insincera, ela se vincula a antigas concepções de justiça fiscal que ainda têm uma força significativa”. (Idem, p.244)

Outro dado preocupante do ponto de vista da justiça fiscal em nosso sistema é a baixa tributação do patrimônio herdado. No Brasil, a alíquota máxima para a tributação do ITD (imposto sobre a transmissão de bens por mortes e doações) é de 8%, de acordo com a Resolução do Senado nº 09/1992, mas os estados geralmente não praticam alíquotas maiores de 4%, ficando a média nacional em torno de 3,8%.

Vale conferir a comparação da tributação sobre as heranças no Brasil com a de alguns outros países:

Tabela 2
**TRIBUTAÇÃO SOBRE HERANÇAS
OUTROS PAÍSES E BRASIL**

País	Alíquota média (%)
Inglaterra	40,0
França	32,5
Japão	30,0
EUA	29,0
Alemanha	28,5
Suíça	25,0
Luxemburgo	24,0
Chile	13,0
Itália	6,0
Brasil	3,8

Fonte: Ernest Young.

Como Thomas Piketty salienta, a consolidação das fortunas pelas heranças atinge, no final do século XX e início do século XXI, um patamar só encontrado no final do século XIX, agravando o quadro de aumento de concentração de renda. Por outro lado, o economista francês desfaz o mito da herança como fruto da meritocracia, demonstrando que os herdeiros em geral pouco contribuem para a manutenção e o desenvolvimento do capital que depois de certo patamar, reproduz-se sozinho.⁷ Por este motivo, é essencial a tributação progressiva sobre

⁷ Piketty, 2014, p.474.

as heranças a fim de combater o aumento da concentração de renda.⁸ Registre-se ainda a posição de Liam Murphy e Thomas Nigel para quem, o ideal sob o prisma distributivo, seria levar a riqueza herdada à base de cálculo do imposto de renda dos herdeiros, embora os autores reconheçam a dificuldade política de implementação da medida, o que os leva a apoiar a tributação das heranças por meio de imposto específico.⁹

Enquanto isso, no Brasil, a herança é tributada no patamar de menos de 4% e o trabalho assalariado é taxado por meio de tabela progressiva que chega até 27,5%, em percentual que já incide sobre patamares pouco elevados, sem considerar ainda a tributação previdenciária.

Do ponto de vista da própria tributação da renda no Brasil, há crises sistêmicas graves em relação à justiça fiscal, por exemplo, a timidez da progressividade, que não atinge as grandes rendas, uma vez que a alíquota mais alta já onera a classe média, que paga a mesma alíquota do que as altas rendas.¹⁰ Como os lucros e dividendos só são tributados na pessoa jurídica, e não na física, os proprietários do capital das empresas não são tributados pelo IRPF, ficando livres da tabela progressiva. E mesmo assim, a arrecadação do imposto de renda na pessoa física não difere tanto assim daquela da pessoa jurídica. Em 2009, a arrecadação do IRPF totalizou 2,43% do PIB, enquanto o IRPJ alcançou 3,05%.¹¹ Esses dados revelam a inquietante realidade de que a renda dos trabalhadores assalariados é proporcionalmente mais onerada do que os lucros e dividendos dos proprietários de empresas. Outra disparidade é a distinção, no âmbito da própria tributação da pessoa física, da tributação do trabalho assalariado (até 27,5%) e dos ganhos de capital (15%).

De fato, em um país cuja ordem constitucional econômica é fundada no primado do trabalho, temos um leão que ruge mais alto para os trabalhadores e consumidores do que para os investidores, proprietários,

⁸ Idem, p.365.

⁹ Murphy e Nagel, 2005, p.256-257.

¹⁰ O limite da progressividade até o exercício de 2016 é a renda mensal de R\$ 4.463,81, acima do qual a tributação é proporcional.

¹¹ Ver: Carga Tributária Brasileira, 2009. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 06/02/2015. Nos anos posteriores, a SRFB passou a alocar em separado das receitas advindas da retenção do imposto de renda na fonte, sem discriminação sobre a origem no IRPF ou IRPJ, o que impede a utilização de dados mais recentes.

empresários e herdeiros. Nenhum dos governos brasileiros ousou enfrentar essa questão, muito embora as políticas de congelamento da tabela do IRPF, de isenção da tributação de lucros e dividendos e da dedução de juros sobre capital próprio para os sócios das empresas no Governo Fernando Henrique Cardoso tenham contribuído para o agravamento do quadro. Deste modo, temos um sistema tributário que, longe de promover a redução das desigualdades sociais, as cristaliza, quando não as aprofunda.

O paradoxal é que os setores mais prejudicados pela injustiça fiscal, por serem mais onerados, fazem coro à ideia de que no Brasil a carga tributária é muito alta, já que o ônus é suportado em maior grau pelos que têm menos riqueza. De fato, para eles, é mesmo uma das mais altas do mundo. Nesse ambiente, até os setores médios e populares acabam por tomar aversão aos tributos, tornando difícil a difusão de ideias ligadas à cidadania fiscal, que acaba se traduzindo apenas em discussões sobre o aperfeiçoamento da máquina arrecadatória, passando ao largo do verdadeiro problema da desigualdade fiscal.

É forçoso reconhecer que, historicamente, a queda da progressividade tributária nos EUA e no Reino Unido,¹² nos anos de 1980, justificou em parte o salto das remunerações muito elevadas, o que, aliado à concorrência fiscal em um contexto de livre circulação de capital, tornou a arrecadação tributária regressiva no topo da pirâmide da renda, contribuindo sobremaneira para a aceleração da desigualdade social.¹³

No âmbito do imposto de renda, o ideal do ponto de vista da justiça fiscal seria a concentração da tributação na pessoa física dos seus sócios, ficando a tributação da pessoa jurídica apenas como imposto do acionista retido na fonte, a título de registro regulatório, uma vez que a tributação na pessoa física admite a progressividade, enquanto

¹² Merece registro, como demonstração da aversão do *thatcherismo*, não só à progressividade por ele ferozmente reduzida, mas à própria ideia de capacidade contributiva, a introdução, em 1988, do *poll tax*, que acabou contribuindo para a queda da primeira-ministra Margaret Thatcher, com a tributação fixa por habitante (captação), em substituição ao imposto municipal sobre propriedades. (Piketty, 2014, p.482 e nota 3)

¹³ Idem, 2014, p.483.

o imposto sobre as empresas é submetido à proporcionalidade, independentemente da mensuração da renda do acionista ou quotista. O problema é que esse imposto cobrado nas pessoas jurídicas acaba sendo muitas vezes a única tributação efetiva, uma vez que grande parte da base fiscal declarada pelas empresas nunca será transferida ao patrimônio individual a partir de mecanismos permitidos pela própria legislação fiscal. Daí a necessidade de se arrecadar uma parcela significativa como imposto das próprias empresas, bem como de fortalecer os mecanismos contábeis de prevenção de fraudes.¹⁴

A dificuldade de mensurar adequadamente os rendimentos dos sócios pelo lucro das empresas é uma das razões que levam Thomas Piketty a propor a tributação mundial sobre o capital acumulado, que em nosso sistema teria guarida constitucional na tributação das grandes fortunas.

De todo modo, a despeito da possibilidade de instituição do imposto sobre grandes fortunas no Brasil, é forçoso reconhecer a necessidade de profundas reformas na tributação da renda no Brasil.

Se, por um lado, é correto o entendimento de que a tributação da renda das pessoas físicas deve ser unificada, abarcando toda a sorte de rendimentos, inclusive lucros e dividendos, sem o que tais rendimentos deixam de subordinar-se à progressividade, por outro, é preciso manter certo grau de tributação do lucro das empresas, não só para fins de registro de suas atividades, mas principalmente como forma de antecipação dos lucros dos sócios.

É claro que, quando se sustenta a coexistência da tributação dos lucros na pessoa jurídica e na pessoa física, não se está defendendo a dúplice tributação desta riqueza, que, economicamente, é uma, embora possa ser desdobrada pela lei em dois fatos geradores diferentes. Assim, não seria lícito, à luz do princípio do não confisco, levar à tributação de 27,5% na pessoa física os lucros e dividendos já tributados em 34% na empresa. Porém, a legislação poderia prever mecanismos de dedução na tributação dos lucros e dividendos do montante pago na pessoa jurídica,

¹⁴ Idem, p.506 e 545.

ou ainda a harmonização das alíquotas incidentes nos dois Casos para que seu somatório não resultasse em efeito confiscatório.

Outra reforma urgente na legislação do IRPF é a previsão de uma verdadeira progressividade, com a introdução de um maior número de alíquotas, que cheguem a patamares mais elevados para os altos rendimentos, a fim não só de levar a tributação da renda no Brasil aos padrões internacionais (vide tabela da tributação da renda no Brasil e em outros países), mas utilizar tal mecanismo como instrumento da política de redistribuição de renda em nosso país, a exemplo do que ocorreu nos EUA e na Europa até os anos de 1970. Estudo da KPMG divulgado em 2010¹⁵ dá conta de que, entre 81 países pesquisados, o Brasil é o 56º, entre as maiores alíquotas incidentes sobre a renda das pessoas físicas, com 27,5%, muito atrás dos países mais desenvolvidos. O mais preocupante é que entre os 70 países pesquisados que possuem teto para a alíquota mais alta, o Brasil ocupa a 11ª posição entre os limites mais baixos. É de fato uma progressividade para os trabalhadores e não para os ricos. Confirma, na Tabela 3, as alíquotas máximas de alguns países pesquisados.

Porém, a adoção de uma progressividade mais acentuada em nosso país não deve ser mais uma medida de mais oneração dos assalariados. Nas alíquotas majoradas, devem incidir a taxa marginal de renda a partir de patamares bem mais elevados do que os atuais, atingindo o topo da pirâmide que concentra a maior parte da riqueza nacional. Em contrapartida, devem ser desonerados os contribuintes nas faixas mais baixas da atual tabela, ou seja, desonerar os assalariados, a partir da elevação dos limites nominais de cada uma das faixas.

Outra medida compensatória à elevação da carga fiscal dos mais ricos, em benefício dos mais pobres, e que a própria União também pode adotar por legislação própria, é a desoneração dos tributos incidentes sobre o consumo, como o IPI, o PIS e a COFINS, sem comprometer

¹⁵ A KPMG é uma das empresas líderes na prestação de serviços profissionais, que incluem auditoria, impostos, consultoria de gestão e estratégica, assessoria financeira e em processos de fusões e aquisições, reestruturações, serviços contábeis e terceirização. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/>>. Acesso em: 06/02/2015.

a arrecadação dos estados e dos municípios, com o ICMS e o ISS, uma vez que estes, embora detenham autonomia federativa de promover sua própria reforma tributária, não dispõem de mecanismos para a tributação da renda, ainda que sejam destinatários da sua arrecadação por meio dos fundos de participação.

Tabela 3
COMPARAÇÃO DA ALÍQUOTA MÁXIMA DO IR
NO BRASIL E EM ALGUNS PAÍSES

País	Alíquota Máxima do IR (%)
Aruba	59
Suécia	56,6
Dinamarca	55,4
Holanda	52
Áustria	50
Bélgica	50
China	45
Chile	40
EUA	35
Argentina	35
Malta	35
México	30
Índia	30
Brasil	27,5
Egito	20
Costa Rica	15
Rússia	13

Fonte: KPMG, 2010.

Nesse cenário, é preciso discutir no Brasil as seguintes medidas que possibilitam uma verdadeira *reforma tributária igualitária*:

- a) tributação progressiva de todos os rendimentos da pessoa física, ficando a tributação dos lucros das empresas como mera antecipação da primeira;
- b) ampliação do número de alíquotas da tabela do imposto de renda das pessoas físicas, de modo a tributar efetivamente os mais ricos, e elevação dos limites das faixas mais baixas, a fim de preservar a renda dos assalariados;
- c) aumento das alíquotas e estabelecimento da progressividade da tributação sobre heranças e doações;
- d) instituição do imposto sobre grandes fortunas, considerando o patrimônio todo do contribuinte, inclusive as dívidas, e desonerando a tributação sobre o patrimônio imobiliário urbano e rural, que passaria a ter função meramente extrafiscal, sendo as perdas municipais compensadas pelo incremento do fundo de participação dos municípios em relação ao imposto de renda dos mais ricos;
- e) alívio na carga fiscal sobre o consumo, especialmente na tributação federal pelo IPI, PIS e Cofins, até o limite do aumento das receitas advindas da tributação da renda e do patrimônio dos mais ricos;
- f) revisão dos benefícios fiscais destinados ao estímulo à acumulação de capital em detrimento da capacidade contributiva e da igualdade tributária; e
- g) incremento das políticas de transparência fiscal, de combate à evasão e à elusão, da flexibilização do sigilo bancário e da imunização dos efeitos dos paraísos fiscais.

No entanto, aqui e alhures, não são subestimadas as dificuldades práticas de implementação dessas medidas em um sistema político dominado pelos mais ricos a partir do financiamento de campanhas eleitorais pelos estratos mais poderosos da pirâmide social. Todavia, o agravamento

da situação econômica e social não confere outra alternativa democrática senão o enfrentamento das injustiças sociais, cuja viabilidade financeira depende de uma profunda *reforma tributária igualitária*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

KALDOR, Nicholas. *An Expenditure Tax*. Aldershot: Gregg Revivals, 1993.

MURPHY, Liam e NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade. Os impostos e a justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

Energia nos governos Lula e Dilma e o golpe

Luiz Pinguelli Rosa*

QUADRO ATUAL

É impossível falar da política energética brasileira sem mencionar o quadro atual marcado pelo golpe institucional que levou ao afastamento da Presidente da República, executado pela Câmara e pelo Senado, com a conivência do Supremo Tribunal Federal (STF), apoio ativo da grande mídia e de setores empresariais coadjuvados por economistas neoliberais.

Esta flagrante injustiça, pois não havia prova de crime de responsabilidade para justificar o *impeachment*, conforme é exigido pela Constituição e a lei, não nos exime da necessidade de criticar a política energética que vinha sendo implementada pelo governo.

No que concerne à energia, o Governo Interino do Vice-Presidente dá sinais de querer privatizar empresas federais. Há o projeto de lei do Senador José Serra para mudar a lei de partilha de petróleo do pré-sal. Por outro lado, graves irregularidades foram apuradas pela chamada Operação Lava Jato.

A despeito de os governos petistas não terem seguido o que a esquerda propunha, houve avanços na política exterior, cerca de 30 milhões de

* Físico. Professor Titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Ex-Presidente da Eletrobras.

brasileiros saíram da pobreza com o Bolsa Família e o aumento real do salário mínimo; mais de 10 milhões tiveram acesso à eletricidade sem ônus com o Programa Luz Para Todos; a privatização do setor elétrico foi interrompida; houve a descoberta do petróleo no pré-sal e se mudou do regime de concessão para o de partilha nesta nova área.

No aspecto institucional e de agências reguladoras, muito valorizadas pelos neoliberais, os governos Lula e Dilma mantiveram a Agência Nacional de Petróleo (ANP) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), embora sem o mesmo papel na política energética, enquanto o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e a nova Empresa de Pesquisa Energética (EPE) tiveram papel muito ativo. A ANP interrompeu os leilões de blocos por longo período. Em 2013, foram anunciados novos leilões em que grupos privados podem concorrer, além da Petrobras.

O tema energia abrange muitos aspectos.

(i) Setor elétrico convencional:

- geração, incluindo usinas hidrelétricas, termoeletricas e nucleares;
- transmissão; e
- distribuição.

(ii) Setor de combustíveis fósseis:

- fluidos, incluindo petróleo e gás natural; e
- sólidos: o carvão mineral.

(iii) Biocombustíveis de uso em grande escala:

- fluidos: o etanol (álcool) e o biodiesel (implantado no Governo Lula); e
- sólidos: o bagaço da cana, a lenha e o carvão vegetal.

(iv) Alternativas energéticas:

- eólica (em expansão no Governo Dilma), solar, resíduos (lixo), oceânica (projeto experimental pioneiro da Coppe com a Tractbel no Ceará).

(v) Eficiência energética.

(vi) Os impactos ambientais e sociais e a política de mudança climática.

Não é possível levantar todos estes aspectos aqui, serão tratados os que têm maior relevância na política energética brasileira.

Outra maneira de abordar o tema é dividir a energia em fóssil e renovável. Define-se como energia primária a que existe na natureza e é apropriada pela tecnologia disponível.

Entre as fontes primárias de energia de origem fóssil – ou seja, limitadas a um estoque existente no subsolo –, destacam-se o petróleo e o gás natural. Sua importância cresceu muito no Governo Lula, com a descoberta pela Petrobras das reservas do chamado pré-sal, em grande profundidade no oceano e abaixo de uma grande camada de sal.

Apesar de o petróleo e o gás natural terem prognósticos de declínio nas próximas décadas, novas descobertas como a do pré-sal e o aproveitamento do gás natural não convencional nos EUA revigoram hoje sua produção fora dos grandes exportadores mundiais de petróleo. Há forte impacto ambiental na produção do gás não convencional norte-americano, com intenso consumo de água injetada com produtos químicos no solo. No caso da exploração no mar, *offshore* em águas muito profundas, o maior risco de impacto é o vazamento de óleo, tal qual ocorreu no Golfo do México e, em muito menor escala, com a Chevron, no Brasil.

Já o carvão mineral, outro combustível fóssil, é pouco usado no país, exceto na siderurgia, importado, e em quantidade pequena na geração elétrica no Sul do país, embora haja novos projetos em outras regiões.

Entre as fontes renováveis – assim denominadas porque constituem um fluxo de energia originada principalmente do Sol –, são mais importantes no país o etanol, derivado da cana, e a hidroeletricidade. Ambas têm sido objeto de críticas em âmbito internacional; a hidroeletricidade, pelo impacto ambiental das barragens, especialmente na Floresta Amazônica, embora os reservatórios de água das novas usinas construídas nos governos Lula e Dilma na região Norte tenham dimensões bastante reduzidas. São, por isso, designadas como usinas a fio d'água.

Dos biocombustíveis, o mais importante é o álcool de cana-de-açúcar – cujo consumo voltou a crescer a partir de 2003, com o estímulo aos automóveis com motores flexíveis. Também é alvo de recente polêmica

internacional, acusado de competição com alimentos e de contribuir para o desmatamento – que também foi reduzido no período dos governos Lula e Dilma, apesar da polêmica aprovação do Código Florestal pelo Congresso.

Do ponto de vista da redução das emissões de gases do efeito estufa, que agravam o aquecimento global do planeta, foi alvissareiro o aumento do consumo do álcool nos automóveis, prejudicado pela crise da produção do etanol em 2011 e 2012, que reduziu muito a participação percentual, que tinha ultrapassado a da gasolina a partir da difusão de carros de motores flexíveis (gasolina ou álcool); mas, agora, retrocedeu.

Adicionalmente, a partir de 2003, foi implantado o programa de biodiesel como aditivo ao diesel de petróleo, primeiro na proporção de 2% (B2), alcançando depois progressivamente 3% (B3) e 5% (B5). Houve um ambicioso programa de estímulo da agricultura familiar e de uso de vários óleos vegetais, como os de dendê, que têm alto rendimento energético (litros de biodiesel por tonelada) e de mamona, mas prevaleceu o de soja, de uma monocultura de grande escala. Apesar do baixo rendimento energético, a soja se tornou dominante para o biodiesel como excedente da enorme produção do agronegócio para exportação e para alimento no mercado interno.

Como biocombustível tradicional sólido, há a lenha, usada *in natura* pelas famílias no interior, onde não chega o gás liquefeito do petróleo (GLP) para cozinhar. Da lenha, deriva, através do processo de pirólise, o carvão vegetal, importante na siderurgia. Aproximadamente metade dele vem de florestas plantadas para este fim e metade de desmatamento, o que é ruim.

A participação das fontes renováveis no Brasil é de 47% – predominantemente das hidrelétricas e de biocombustíveis –, enquanto no mundo o percentual é de 13% e, nos países desenvolvidos, é de apenas 6%. Globalmente, os combustíveis fósseis somam 75%, com o petróleo à frente, seguido do carvão mineral, ficando o gás natural em terceiro lugar.

Considero animador o crescimento da energia eólica no país, complementar à hidrelétrica, ainda pequena em relação ao potencial brasileiro.

O custo dessa energia caiu muito no Governo Dilma e sua capacidade instalada alcançou a da energia nuclear (Angra I e II). A solar tem ainda um uso pequeno, mesmo para aquecimento de água, que é a mais simples, incluída em parte das edificações do Programa Minha Casa Minha Vida.

Entre as fontes não renováveis, a energia nuclear, que representa cerca de 2% da potência elétrica brasileira, é a única que não emite gases do efeito estufa. Entretanto, inspirou preocupação o acidente com os reatores japoneses em Fukushima, atingidos pelo terremoto, seguido de tsunâmi. A energia nuclear, além de ser fonte de energia para geração elétrica, pelo aproveitamento da fissão do urânio, pode ser usada na propulsão naval (em geral de submarinos e porta-aviões) e ter uso militar como o explosivo mais terrível conhecido, usado pelos norte-americanos sobre o Japão no fim da Segunda Guerra Mundial. O Brasil abdicou de fazer a bomba nuclear pela Constituição e por três acordos internacionais – o Tratado de Tlatelolco, latino-americano, o Acordo Tripartite com a Argentina e a Agência Internacional de Energia Atômica e, finalmente, o Tratado de não Proliferação de Armas Nucleares, de âmbito mundial. No Governo Lula, o Brasil não aceitou a alteração deste Tratado, proposta pelos EUA, que permitiria o acesso à tecnologia de enriquecimento do urânio, desenvolvida no projeto do submarino nuclear brasileiro. Julgo esta posição correta. Este projeto está em andamento, complementarmente à colaboração com a França assinada no Governo Lula, incluindo a construção de submarino. Finalmente, as radiações nucleares têm aplicações, especialmente na medicina. No Governo Lula, foi retomada a construção de Angra III – o segundo reator do polêmico Acordo Nuclear com a Alemanha no Governo do General Geisel.

Por sua vez, o efeito estufa tornou-se um grande problema político internacional, pois se trata de escolhas do futuro da humanidade. Há uma crise ambiental, devido à mudança do clima, pelo aquecimento global intensificado pelas emissões de gases produzidos na queima de combustíveis fósseis. O Brasil assumiu, voluntariamente, na Conferência de Copenhague, o compromisso de reduzir suas emissões previstas para o ano de 2020.

Em resumo, alinhamos os pontos positivos e os problemas da área de energia.

Pontos positivos:

- descoberta do pré-sal pela Petrobras e mudança para o regime de partilha;
- aumento da participação da indústria nacional no petróleo;
- interrupção da privatização do setor elétrico e volta do planejamento com a EPE;
- redução do preço da energia eólica e crescimento da geração eólica;
- universalização da energia elétrica com o Luz para Todos (exceção da Amazônia);
- instalações de regaseificação de GNL;
- solução da crise com a Bolívia sobre o gás natural;
- metas de redução de emissões de gases do efeito estufa; e
- prorrogação das concessões de hidrelétricas antigas.

Problemas:

- atraso nas obras de refinarias e escalada de custos;
- importação de derivados e política de preços de combustíveis;
- queda da produção de etanol e importação de etanol de milho dos EUA;
- queda do consumo de etanol pelos automóveis (excluído como aditivo);
- interrupções de energia elétrica (não por falta de geração);
- dificuldade financeira da Petrobras (conjuntural pelos investimentos no pré-sal e em refinarias e pela importação de derivados);
- dificuldade financeira do Grupo Eletrobras (estrutural com a redução de receita);
- gargalos da indústria nacional de equipamentos para produção de petróleo;
- repartição dos *royalties* do petróleo; e
- necessidade de maior desenvolvimento tecnológico incluindo eficiência, alternativas energéticas, biocombustíveis de segunda geração.

O PETRÓLEO E O PRÉ-SAL

O Brasil encontra-se em uma posição privilegiada no que concerne à energia. O país dispõe de recursos hidrelétricos abundantes, ainda que devam ser obedecidas as restrições de ordem ambiental. Utilizamos biocombustíveis, como o álcool em automóveis, produzido da cana de açúcar, com enorme vantagem econômica e ambiental em relação ao álcool de milho usado nos EUA. A descoberta pela Petrobras de petróleo na camada do pré-sal adicionará de 30 a 80 bilhões de barris às reservas já conhecidas de 14 bilhões de barris. Isso mudou a situação do Brasil no petróleo.

A pergunta que se pode colocar é: qual o futuro da indústria do petróleo? Se, de um lado, abre possibilidades para o país, de outro, o petróleo é um dos vilões do aquecimento global do planeta, devido às emissões de gases do efeito estufa, reiterado pelo recente relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Independente da decisão da Convenção do Clima da ONU, realizada em novembro de 2016, em Paris, que discutiu formas de reduzir as emissões, o petróleo ainda será, fatalmente, por muitos anos, uma das principais fontes de energia, embora deva ser usado com maior eficiência. Estudo do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), referido juntamente com a divulgação dos entendimentos na reunião dos presidentes do Brasil e dos EUA, mostra ser possível reduzir emissões com desenvolvimento econômico e criação de empregos.

Houve a fragilização da Petrobras pela política de preços dos derivados, que estimulou o consumo de gasolina importada pela empresa, com outros derivados do petróleo, a preços maiores que os praticados no mercado interno. Isso foi agravado pelos desfalques, devido à corrupção envolvendo as grandes empreiteiras. Em decorrência dessa fragilidade, retomou-se o debate na mídia sobre mudanças institucionais e da legislação do petróleo. No sistema de partilha, o petróleo produzido é repartido entre a empresa e o país. Um ponto que tem provocado maior polêmica é a participação obrigatória da Petrobras em 30% de todo empreendimento, responsável pela operação dos poços na exploração do pré-sal. Assim, a Petrobras será a detentora da tecnologia. O maior problema é o do controle das reservas e sua exploração econômica,

pois no sistema de concessões vigente fora da área do pré-sal o petróleo extraído pertence à empresa.

O excedente econômico gerado pelo petróleo do pré-sal poderá resultar em uma redistribuição de seus benefícios, a começar pela educação, que é um objetivo correto. Há, entretanto, grandes interesses em jogo na disputa pelos recursos do petróleo, e projetos de lei que, se aprovados, derrubarão o regime atual.

Apesar de tudo, a exploração do petróleo no Brasil vai bem. A produção de óleo e gás natural alcançou 2,8 milhões de barris de petróleo equivalente. Supondo que em alguns anos o consumo seja de 1,5 bilhão de barris por ano, tomando-se a hipótese de 40 bilhões de barris de reservas, elas darão para pouco mais de 26 anos. Um tempo confortável para o consumo do país, não para ser um grande exportador. Seria bom que a renda petroleira do pré-sal não desestimulasse as fontes alternativas e a eficiência energética, como forma de mitigar o aquecimento global. Ao invés, o ideal seria usar parte do lucro com o pré-sal para investir em energias renováveis.

As descobertas no pré-sal são importantes se comparadas com as descobertas em todo o mundo na última década, em que se destacam o óleo e o gás de folhelho nos EUA, principalmente. No pré-sal, há óleo leve de alta qualidade e competitivo comercialmente, mesmo com a queda recente do preço internacional do barril de petróleo, que, entretanto, subiu e está na faixa de US\$ 60. Assim, ficamos em uma posição estratégica no quadro mundial.

Se considerarmos o período de 2010 a 2014, a produção diária do pré-sal em uma média anual aumentou cerca de 12 vezes, de 42 mil barris para 492 mil barris por dia. A produção do pré-sal superou 800 mil barris por dia em abril, oito anos após sua descoberta, em 2006. Isso demonstra a eficiência da Petrobras na produção, especialmente porque os poços se situam em águas profundas e ultraprofundas.

O pré-sal também tem estimulado o desenvolvimento tecnológico e o setor industrial. Em função das águas ultraprofundas, foram e estão sendo desenvolvidas várias inovações tecnológicas em parceria com universidades e centros de pesquisa. Também resultou na contratação

de sondas de perfuração, plataformas de produção, navios etc., movimentando a cadeia produtiva da indústria nacional de energia. Entre as inovações tecnológicas recentes, resalta a Boia de Sustentação de Risers (BSR), desenvolvida por pesquisadores da Coppe e da Petrobras, que resultou em recente premiação à empresa. Os *risers* são tubos que levam o petróleo do fundo do mar para a superfície. A BSR viabilizou o uso de *risers* flexíveis de aço em lâminas d'água de grandes profundidades. Três boias já estão instaladas no pré-sal, na Bacia de Santos, propiciando o escoamento de milhares de barris/dia.

Os poços no pré-sal estão sendo perfurados em tempo cada vez menor, com as melhores práticas mundiais de segurança operacional. O volume de negócios gerados impulsiona o desenvolvimento de toda a cadeia de bens e serviços, trazendo tecnologia, capacitação profissional e grandes oportunidades para a indústria. Preocupante, no entanto, é o fato de que tudo isso está sendo hoje ameaçado pela fragilidade da empresa e a repercussão da Operação Lava Jato. É preciso superar esta fase e olhar para o futuro.

O novo plano de negócios da Petrobras reflete a dificuldade atual de levar adiante vultosos investimentos. Propõe-se reduzir em 33% a produção do petróleo prevista para 2020, que seria de 4,2 milhões de barris por dia. No refino, ponto fraco até agora, como mostram os casos da Refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, e do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), em Itaboraí.

A questão que se coloca é se o *downsize* proposto reflete uma visão financeirista que está dominando o presente, incompatível com um país do tamanho do Brasil, cujo futuro tem de ser construído por nós.

ENERGIA ELÉTRICA: A HERANÇA DA PRIVATIZAÇÃO

A desregulamentação da energia foi parte do processo de liberalização da economia sob a globalização financeira, cujo resultado foi a crise mundial iniciada nos EUA em 2008, e que se agrava em 2009, atingindo países como o Brasil. No caso da energia, somam-se os efeitos da crise financeira à crise ambiental, com o efeito estufa, outro grande problema político, pois se trata de escolhas da sociedade que não cabem às

empresas fazerem sozinhas. A atribuição do Nobel da Paz de 2007 ao Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) veio como um desdobramento da divulgação feita, no início de 2007, do Quarto Relatório de Avaliação, que causou grande preocupação em todo o mundo.

Grupos privados, muitos deles estrangeiros, controlam hoje importantes empresas elétricas que foram privatizadas, mas isto não trouxe ao país os benefícios econômicos prometidos. Houve irregularidades jurídicas no processo apontadas pelo movimento sindical.

Do ponto de vista técnico, a expansão do setor após a privatização foi menor que o aumento da demanda de energia, levando à crise em 2001. Professores e pesquisadores da Coppe-UFRJ alertaram membros do Governo Fernando Henrique em reuniões, mostrando o quadro que depois se confirmou. O governo deixou a expansão do setor elétrico à mercê de decisões do mercado quase exclusivamente e isso não garantiu investimentos necessários.

Houve o deslocamento das tarifas para cima após a privatização. O Brasil passou a ter a energia elétrica muito cara, apesar de usar geração hidrelétrica em alto percentual. Após a privatização, a tarifa em média ficou mais alta do que no Canadá, na Noruega e em alguns estados americanos que também usam hidroeletricidade em grande escala.

Com o Governo Lula, as privatizações foram interrompidas. Um novo modelo foi implantado e houve a volta do planejamento com a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Houve também a retomada das obras de expansão de linhas de transmissão e de hidrelétricas, embora muito polêmicas, como a de Belo Monte e as do Rio Madeira.

Infelizmente, o Novo Modelo do Setor Elétrico, implementado em 2004, não resolveu alguns problemas, embora tenha avançado, retomando o planejamento setorial. Os consumidores livres, grandes indústrias intensivas em energia, absorvem atualmente 30% da energia elétrica do país e estão fora do sistema atendido pelas concessionárias com tarifas altas. Eles compraram energia hidrelétrica demasiadamente barata quando havia excedente.

O cancelamento, no início do Governo Lula, dos contratos das empresas geradoras estatais com as distribuidoras acarretou perdas

para as empresas federais do Grupo Eletrobras, que tiveram de vender energia excessivamente barata, o que permitia compensar a energia cara das geradoras privadas. Esta descontração foi objeto de uma medida provisória do Governo Fernando Henrique, submetida à aprovação do Congresso já no Governo Lula. Discordei explicitamente de manter inalterada esta medida provisória.

Como não foram mudadas as formas dos contratos oriundos do governo anterior, usinas termelétricas que não geravam energia recebiam como se gerassem. Tomando Furnas como exemplo, suas hidrelétricas eram corretamente despachadas pelo Operador Nacional do Sistema (ONS), pois sua energia era a mais barata, mas eram remuneradas no mercado *spot* por valores que chegaram a apenas R\$ 8/MWh, pois ficaram sem contratos com as distribuidoras. Enquanto isso, termelétricas desligadas revendiam a mesma energia que Furnas gerava a R\$ 140 por MWh para as distribuidoras, valor que era repassado para o consumidor na cobrança de tarifas. Essa situação fora alertada antes da posse do Presidente Lula.

A queda do mercado após o racionamento de energia elétrica de 2001 gerou excedente de energia no curto prazo e jogou para baixo o preço no mercado *spot*, em que as geradoras vendiam o excedente. A partir de 2003, as geradoras federais (pertencentes à Eletrobras), Furnas, Chesf e Eletronorte, tiveram seus contratos com as distribuidoras progressivamente cancelados. Assim, foram levadas a vender sua energia no *spot*, perdendo receita e reduzindo a capacidade de investir.

Em 2004, houve o leilão da chamada energia velha, gerada pelas estatais sem contratos, que venderam a energia por um valor baixo, por um prazo de até 8 anos.

O debate sobre energia no início do segundo mandato do Presidente Lula aguçou-se, envolvendo o próprio Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e a superação do marasmo em que estava a economia brasileira há mais de uma década. Para entender o que se passa, devemos ir à raiz do problema.

A retomada do desenvolvimento proposta pelo PAC correu o risco de ter um gargalo na energia elétrica e no gás natural. A política do

petróleo deve ser integrada em uma política de combustíveis, por sua vez enquadrada dentro de uma política energética, envolvendo também a energia elétrica, na qual se inclui a geração termelétrica e as fontes renováveis de energia.

Esta diferenciação do Brasil tornou-se menor com a redução das tarifas de energia elétrica em 2013, pela decisão do Governo Dilma, em troca da renovação das concessões das usinas hidrelétricas antigas, que foi aplicada nas empresas do Grupo Eletrobras, já que as estaduais com importante geração, como Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) e Companhia Paranaense de Energia (Copel), não aceitaram.

O debate em torno do projeto do governo de construir Belo Monte é natural da democracia e o contraditório que se estabeleceu deve ser respeitado. Houve, a meu ver, erros de ambos os lados. Do lado do governo, faltou uma negociação com os grupos sociais que se sentiam ameaçados e com os movimentos ambientalistas contrários à obra. A questão dos impactos ambientais não deve ter tratamento apenas burocrático. No caso das usinas de Santo Antonio e Jirau, no Rio Madeira – cujos impactos, sob certos aspectos, relativamente à potência instalada, são até maiores do que os de Belo Monte –, chegou-se a bom termo após muitas discussões. As exigências ambientais foram atendidas até certo ponto, e as objeções foram respondidas. Não se chegou ao impasse atual.

Por outro lado, há muitos equívocos nas críticas. A área inundada não é grande como alegam, restringindo-se praticamente à inundação que o rio já faz na sua variação sazonal de largura. Em comparação com outras hidrelétricas, ela tem 516km^2 , bem menor que Itaipu, com 1.300km^2 . A usina de Balbina no Amazonas tem menos de $0,1\text{W}$ por m^2 , a de Belo Monte terá $24,8\text{W}$ por m^2 . Ao contrário, um problema é a redução da água em um longo trecho do curso de água, o que preocupa os moradores ribeirinhos.

Belo Monte será uma usina a fio d'água, ou seja, não terá reservatório para acumulação, como fazem as hidrelétricas antigas do sistema interligado brasileiro. Reduziram-se os impactos, mas o preço a pagar foi a perda da capacidade de regularizar a vazão, reduzindo a energia gerada. A potência máxima de Belo Monte é $11,2\text{GW}$ e a média, $4,5\text{GW}$.

A relação desses dois valores dá o fator de capacidade de cerca de 40%, bem menor que os de Jirau e Santo Antônio. Embora estas também sejam a fio d'água, o Rio Xingu tem maior variação de vazão que o Rio Madeira.

Entretanto, a maioria das hidrelétricas no país tem fator de capacidade não muito acima de 50%. Logo, a comparação deve ser com esse valor. A operação de Belo Monte não pode ser vista isoladamente, pois ela estará no sistema interligado, no qual há transmissão de energia de uma região para outras. Quando Belo Monte gerar 11GW, permitirá guardar água em reservatórios de outras usinas que reduzirão sua geração; essa água guardada permitirá gerar energia adicional nessas usinas quando Belo Monte os tiver com pouca água. Isso não é bem compreendido em geral.

Outra afirmação equivocada é a de que o país não necessita de mais energia. O Programa Luz para Todos propôs-se a atender cerca de 12 milhões de brasileiros que não tinham energia elétrica. Ademais, 30 milhões de pessoas que entraram no mercado compram aparelhos elétricos, aumentando a demanda. O consumo *per capita* de energia elétrica no Brasil não só é muito menor que o dos países desenvolvidos, como também é menor que os de alguns países sul-americanos. Além disso, o crescimento econômico implica aumento da demanda. Mudar a estrutura da indústria intensiva em eletricidade é correto, mas exige outra correlação de forças políticas. É importante evitar a construção de termelétricas a óleo e a diesel, que vinha crescendo, contribuindo mais para o aquecimento do planeta, além de produzirem energia cara. Mas se deve investir em tecnologias alternativas.

Houve um alarme no início de 2013, em parte exagerado, e em parte justificado, sobre a situação crítica do sistema elétrico brasileiro. De fato, o nível de água nos reservatórios das hidrelétricas esteve muito baixo naqueles meses. As chuvas escassearam e a temperatura do oceano, fugindo do padrão conhecido, do tipo El Niño ou La Niña, dificultava as previsões hidrológicas. Foi preocupante a possibilidade de que os níveis dos reservatórios não subissem o suficiente. No Sudeste, eles estavam abaixo de 30% e se aproximaram do nível crítico estabelecido pela chamada curva de aversão ao risco.

A situação de 2013 diferenciava-se daquela do ano de 2001, quando foi decretado um racionamento compulsório de energia elétrica. Hoje há significativa capacidade instalada de usinas termelétricas operando em complementação às hidrelétricas, por determinação do Operador Nacional do Sistema (ONS), além das nucleares e de outras fontes, como eólicas, cujo custo baixou muito nos últimos leilões, embora muitas ainda não estejam operando por falta de conexão às linhas de transmissão.

A capacidade de acumulação de água nos reservatórios, que era plurianual, tem-se reduzido relativamente à potência total, sendo hoje apenas suficiente para cerca de dois meses de geração. Novas usinas, como Jirau e Santo Antônio, no Rio Madeira, e Belo Monte, ainda em obra, são a fio d'água, praticamente sem reservatório de acumulação de água, visando minimizar os impactos ambientais.

O intenso calor do verão tende a aumentar o consumo de energia elétrica, especialmente pelo uso do ar-condicionado. Ademais, a melhor distribuição de renda, aumentando o contingente da classe C, ampliou o acesso dessas famílias aos eletrodomésticos, coadjuvado pelo crédito e pelo estímulo fiscal concedido pelo governo. Isto contribui para o maior consumo de energia elétrica, embora o modesto crescimento da economia não tenha agravado a situação.

O elevado custo de geração das usinas termelétricas, muitas delas absurdamente caras, de baixa eficiência e consumindo óleo combustível e até óleo diesel, em vez de gás natural, vai impactar na tarifa. Assim, vai diminuir o efeito da redução de tarifa estabelecido pela medida provisória que rebaixou a receita, principalmente das subsidiárias da Eletrobras, que possuem hidrelétricas antigas, consideradas em boa parte amortizadas.

Por uma política externa ativa e solidária

Celso Amorim*

Pensar no Brasil que queremos implica refletir sobre o mundo em que nosso país está inserido e na forma como nos relacionaremos com outros atores do cenário internacional, especialmente outros Estados. Até o final do século passado, o Brasil basicamente aceitava como um fato da vida sua circunstância de país periférico, que procurava extrair vantagens do relacionamento privilegiado com nações desenvolvidas, sobretudo os Estados Unidos da América. Embora não tenham faltado iniciativas nominalmente voltadas para a integração regional e para a cooperação com outras nações em desenvolvimento, tais iniciativas eram cercadas de cuidados de modo a não ofender a potência hegemônica. Assim, o próprio Mercosul, a mais ambiciosa dessas iniciativas, foi frequentemente apresentado por estudiosos e agentes diplomáticos de corte liberal como etapa ou elemento de uma arquitetura maior, a integração hemisférica. Era a teoria dos *building blocks*, que via a integração no sul do continente como parte de um projeto maior: um Nafta¹ expandido ou a Alca.²

Isso não significa que deixou de ter havido momentos de rebeldia e manifestações episódicas de inconformidade, tanto em governos civis,

* Diplomata e Ex-Ministro das Relações Exteriores.

¹ Tratado Norte-Americano de Livre Comércio.

² Área de Livre Comércio das Américas.

democráticos, como durante o regime militar. Os mais notáveis exemplos desta última situação datam do período Geisel, quando se adotaram atitudes que iam de encontro ao manto protetor da hegemonia norte-americana. Entre outros, poderiam ser citados o reconhecimento do governo do MPLA³ em Angola e a autorização para o funcionamento de um escritório da OLP⁴ no Brasil. No plano interno – mas também envolvendo o aspecto internacional, em virtude da parceria com a Alemanha –, o programa nuclear desenvolvido com a Nuclebrás, que previa o domínio do ciclo completo daquela forma de energia, foi certamente um fator de irritação nas relações entre Washington e Brasília, que, combinado à reação às críticas – justificadas, diga-se de passagem – de Jimmy Carter à situação dos direitos humanos, culminou na denúncia pelo Brasil do acordo de cooperação militar. Nos interstícios do relacionamento hemisférico – enquanto o gigante por assim dizer “dormia” ou tinha suas atenções voltadas para outros temas e regiões –, atitudes isoladas, que buscaram maior autonomia do país, foram em geral abortadas. Foi o caso da Política Nacional de Informática, gestada na área militar, ao final do Governo Figueiredo e continuada, por algum tempo, no período democrático, sob a batuta do primeiro Ministro da Ciência e Tecnologia da chamada Nova República, Renato Archer.

Em política externa propriamente, o país se movia dentro de um “espaço consentido”, com uma ou outra atitude dissonante, que não chegava a afetar o equilíbrio regional ou global. As relações com Cuba, por exemplo, só foram normalizadas depois da volta da democracia, no Governo Sarney; e os passos mais importantes para uma aproximação verdadeira somente seriam dados durante o curto mandato de Itamar Franco. À época, o Brasil chegou a atrair Havana para o Tratado de Proibição de Armas Nucleares na América Latina, o Tratado de Tlatelolco,

³ Movimento Popular de Libertação de Angola, um dos três movimentos que lutaram pela independência angolana, de corte professadamente marxista, liderado por Agostinho Neto, era apoiado pela União Soviética e Cuba. Em plena Guerra Fria, o fato de o Brasil ter sido o primeiro país a reconhecer o novo governo não deixou de ser uma ousadia.

⁴ Organização para a Libertação da Palestina, de Yasser Arafat, que combatia pela criação de um Estado Palestino. Era considerada grande inimiga de Israel e vista sob suspeita pelo Ocidente.

e, pela primeira vez, abriu um diálogo construtivo, sem imposições ou ingerências, sobre o delicado tema dos direitos humanos. Vale lembrar que nesse período, início dos anos de 1990, o regime cubano se encontrava virtualmente isolado, após o fim dos regimes comunistas na Europa e com o triunfo (temporário) das doutrinas neoliberais em economia na nossa região.

As relações com a África permaneceram, a despeito da retórica, em estado letárgico. A única iniciativa verdadeiramente importante, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), embora formalmente criada já no período FHC, foi uma proposta do Embaixador José Aparecido, durante o Governo Itamar, com antecedentes que remontavam ao final do Governo de José Sarney. Embora tenha contribuído para o estreitamento das relações com alguns países da África, seu conteúdo marcadamente cultural não tinha o condão de promover uma “política africana” propriamente dita. No plano multilateral, o Brasil mantinha uma posição própria, de relativa independência, em relação a vários temas, evitando choques frontais com a superpotência. Aspiraões por uma Nova Ordem Econômica Internacional, abraçadas pelo Brasil, com outras nações em desenvolvimento, foram convenientemente postas de lado, à medida que prosperavam doutrinas de valorização excessiva do mercado e que o mundo pós-Guerra Fria parecia caminhar para a unipolaridade e o “fim da História”. Seria preciso voltar a San Tiago Dantas e à “política externa independente”, de curta duração, no início dos anos de 1960, antes do golpe de 1964, para encontrar uma concepção do lugar do Brasil no mundo que implicasse não só a busca do interesse nacional, no sentido mais limitado, mas também o desejo de explorar plenamente o papel do nosso país como um ator de peso no concerto das nações.⁵

Em grande parte, o que projetarmos para o futuro dependerá do que está sendo feito hoje e do que foi feito ou deixou de ser neste início de milênio. Durante os últimos treze anos, em que o PT esteve à frente do governo, a política externa brasileira fez avanços notáveis.

⁵ Ver: discurso de San Tiago Dantas em 23/8/1961, constante dos Anais da Câmara dos Deputados.

Impulsionamos a integração sul-americana e a cooperação entre os países da América Latina e Caribe; lançamos pontes para o continente africano; construímos parcerias com outras nações em desenvolvimento, com a criação de grupos como o Ibas,⁶ os BRICS⁷ e a Aspa;⁸ lideramos a formação de alianças entre países em desenvolvimento no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), barrando acordos que nos eram amplamente desfavoráveis. Igualmente, Brasília estreitou relações com Paris, Berlim e Moscou, cujos governos, como o nosso, foram críticos das atitudes unilaterais da superpotência. Graças a essas iniciativas, entre outras, contribuímos, dentro de nossas possibilidades, para um mundo mais multipolar, o que se refletiu em mudanças na governança mundial. A mais importante – e a mais visível – delas foi a substituição *de facto* do G-7 pelo G-20, que, a partir da crise de 2008, passou a ser o principal foro para deliberação sobre questões financeiras e econômicas globais. Até mesmo as organizações de Bretton Woods, núcleo duro do conservadorismo, tiveram que se adaptar (ainda que de maneira limitada e insatisfatória) aos novos tempos, com a mudança do sistema de cotas do FMI e do Banco Mundial. Paralelamente, o Brasil, diferentemente do que ocorria em décadas anteriores, passou a agir de modo soberano e independente no plano internacional, condenando de forma inequívoca o uso unilateral da força (i.e., sem a autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas), como no caso do Iraque; tomando iniciativas corajosas como a negociação, com a Turquia, de um acordo sobre o programa nuclear iraniano, antecipando em quase cinco anos o que viria ocorrer entre o P-5+1⁹ e Teerã; reconhecendo o Estado da Palestina; e ajudando, com nossas Forças Armadas, a manter a paz em várias regiões do mundo, do Haiti ao Líbano, passando pela República Democrática do Congo.

A diplomacia brasileira, durante esses anos, foi posta a serviço do desenvolvimento nacional, ampliando os horizontes para as exportações

⁶ Índia, Brasil e África do Sul.

⁷ Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

⁸ Cúpula América do Sul-Países Árabes.

⁹ Grupo formado pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China, além da Alemanha).

e os investimentos na América do Sul, na África, nos países árabes e em grandes mercados como a China, a Rússia, a Índia, a Indonésia e muitos outros. Ao lado disso, não permitimos que acordos regionais claramente lesivos ao desenvolvimento autônomo do nosso país, notadamente a Alca,¹⁰ fossem concretizados. Atitudes firmes nas negociações da Alca e da OMC permitiram manter importante margem de manobra para políticas industriais, agrícolas e sociais. Preservamos nossa liberdade para a utilização de medicamentos genéricos, ampliando a cobertura de saúde da população. Fizemos uso, quando necessário, de licença compulsória, valendo-nos das “flexibilidades” garantidas na declaração de Doha sobre propriedade intelectual e saúde. Na OMC, especialmente na reunião ministerial de Cancún, no México, em agosto de 2003, lideramos o combate aos subsídios às exportações agrícolas e outras distorções neste setor, o que não só assegurou espaço para o agronegócio brasileiro, mas também contribuiu para preservar nossa agricultura familiar, protegendo-a da concorrência desleal.

Essas ações foram acompanhadas de passos decisivos no incremento da cooperação sul-sul, em benefício de outros países em desenvolvimento na América Latina e no Caribe, na África e até mesmo em nações mais distantes, como o Timor-Leste. Experiências sociais brasileiras, como o Bolsa Família, nosso modelo de agricultura familiar e nossos esforços para promover o trabalho decente foram replicadas mediante programas de cooperação técnica, de forma bilateral, seja em projetos trilaterais, seja ainda com a intermediação de organismos internacionais. Alguns exemplos são emblemáticos. Ajudamos os países produtores de algodão da África Ocidental (conhecidos como os *cotton four*),¹¹ com o apoio da Embrapa a uma fazenda modelo no Mali. Dessa forma, não só contribuímos para o desenvolvimento local, mas também asseguramos a manutenção de uma posição independente desses países, nossos aliados

¹⁰ A Área de Livre Comércio das Américas havia sido lançada na Cúpula Hemisférica de Miami, em 1994. Ao final de 2002, a estrutura básica do acordo havia sido definida, com vários pontos muito negativos do ponto de vista do Brasil em áreas como serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual.

¹¹ Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, todos países muito pobres ou de “menor desenvolvimento relativo” (PMDR), no jargão eufemístico da ONU.

naturais (por serem vítimas, como nós, dos subsídios das nações ricas) no foro da OMC. Em Moçambique, por meio da Fiocruz, cooperamos no estabelecimento de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais em Maputo. Em países do Caribe e da América Central, e também no Sudão, a tecnologia brasileira do etanol criou novas oportunidades produtivas para países dependentes de um ou dois produtos primários. O combate à fome e à pobreza, inspirado no nosso programa “Fome Zero”, passou a ser um objetivo global, abraçado pelo Presidente da França, Jacques Chirac e o Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, entre outros.¹² Não por acaso, um diplomata francês, ao entrar na sala do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc), repleta de Chefes de Estado, em que se realizou a conferência sobre o tema, exclamou para um colega seu: “O Brasil abraça o mundo.”¹³

Em relação a nossos vizinhos, especialmente os de economia mais vulnerável, o Brasil soube demonstrar flexibilidade, evitando atitudes arrogantes, ditadas por interesses econômicos imediatos. A criação do Fundo para a Convergência Estrutural (Focem), por exemplo, no âmbito do Mercosul, permitiu financiar, sem custo para o Paraguai, por meio de um instrumento multilateral, uma linha de transmissão de alta potência entre a usina de Itaipu e Assunção. Corrigiu-se, assim, uma situação absurda, que consistia no fato de que a capital do país, que era sócio da segunda maior usina hidrelétrica do mundo, a meros duzentos quilômetros da fonte de energia, sofresse seguidamente “apagões”. Foram dadas também as condições para que se instalassem no Paraguai indústrias de alto conteúdo energético. A negociação serena e respeitosa com a Bolívia, pela primeira vez governada por um líder indígena, em torno dos recursos de gás, atendeu às justas reivindicações do povo boliviano,

¹² Recentemente, descobri que o Programa Mundial de Alimentos da ONU, com sede em Roma, mas habitualmente administrado por nacionais dos Estados Unidos, adotou o lema “Zero Hunger”!

¹³ “Le Brésil embrasse le monde”. O episódio está descrito em um dos meus livros: *Teerã, Ramalá e Doha*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2015. Embora o combate à fome não tenha prosperado como desejávamos no âmbito da ONU, a busca por fontes de financiamento inovadoras, ensejado por ele, acabou servindo de inspiração para outras iniciativas, notadamente no campo da saúde, como a Unitaid, destinada a facilitar o acesso a medicamentos a populações destituídas.

sem que faltasse ao Brasil uma molécula sequer de gás. Outros exemplos poderiam ser citados em relação ao desenvolvimento da infraestrutura física, os quais, a um só tempo, contribuíram para a economia dos países e a integração sul-americana.

A postura desassombrada da nossa política externa, em que o elemento de defesa do interesse nacional se fez acompanhar de um forte sentido de solidariedade com países mais pobres ou vulneráveis, não ocorreu em detrimento de nossas relações com os países centrais, até então foco predominante das iniciativas diplomáticas. Pelo contrário, o respeito por nossas posições independentes, aliado à percepção da nossa capacidade de mobilização em regiões mais desfavorecidas do planeta, resultou em maior projeção do Brasil, que passou a ser procurado – cortejado mesmo – por grandes potências, desejosas de estabelecer conosco alianças e parcerias. Com a União Europeia, estabelecemos uma “parceria estratégica” – proposta por Bruxelas. Com os Estados Unidos – em larga medida por iniciativa de Washington – celebramos vários acordos de cooperação (alguns deles em benefício de países mais débeis da África e do Caribe) e desenvolvemos um “diálogo global” sobre temas estratégicos. Fomos interlocutores privilegiados desses dois “gigantes” em negociações comerciais da Rodada de Doha, sem que tivéssemos de abrir mão de nossos interesses ou de nossa postura solidária com outras nações em desenvolvimento. Em ambos os casos, o objeto da associação extrapolava as relações bilaterais e buscava posições comuns em temas como a paz mundial, as mudanças climáticas ou a economia global. O diálogo assim estabelecido não se restringiu a negociadores ou ministros. Alcançava os chefes de Estado e de Governo, por meio de telefonemas frequentes, encontros bilaterais ou reuniões à margem das Cúpulas ampliadas do G-8, às quais o Brasil foi sistematicamente convidado.¹⁴

Na primeira década do novo milênio, o Brasil foi chamado a participar de conclaves dos quais, até então, estivera praticamente excluído,

¹⁴ Desde Evian, em 2003, até L'Aquila, em 2009, o Brasil participou desse foro que buscou criar um diálogo entre as economias mais ricas e as “emergentes”, com eventual participação de países mais pobres, como o que ocupava a presidência da União Africana. A única exceção foi a Cúpula realizada em Sea Island, nos Estados Unidos. A partir da criação do G-20 de líderes, o foro perdeu o significado prático.

como a Conferência de Annapolis sobre a Paz no Oriente Médio, em 2007. A presença diplomática do Brasil naquela conturbada região se viu reforçada por viagens presidenciais e ministeriais e iniciativas como a Aspa. Mais de uma vez, o Brasil, graças a sua posição equilibrada e pacífica, foi um canal de comunicação entre as partes em conflito, muito especialmente entre Damasco e Tel-Aviv. Contrariamente ao que a mídia brasileira propalou, nós não “nos metemos onde não fomos chamados”. Eram os interlocutores que pediam nossos bons ofícios, em temas tão delicados como o das colinas de Golan. O diálogo franco e amistoso com a Autoridade Palestina e o governo israelense era objeto de apreço pelos dois lados, que ouviam as nossas ponderações e frequentemente se serviram de nossa intermediação para enviar mensagens aos interlocutores. A própria Declaração de Teerã, inicialmente criticada e depois emulada (quando a iminência e aparente inevitabilidade de um ataque armado assustaram os próprios norte-americanos), resultou de um pedido feito pelo Presidente Obama ao Presidente Lula, à margem de um encontro do G-8 em L'Aquila, na Itália, com base no postulado de que os Estados Unidos “precisavam de amigos que falassem com quem eles não podiam falar”. E, no campo financeiro, o já mencionado G-20 foi, desde o início, objeto de intensa concertação entre Washington, Paris, Londres, Berlim e Brasília (além, naturalmente, de Moscou, Beijing e Nova Delhi).

É verdade que todos esses avanços configuram um quadro ainda incompleto: não se conseguiu reformar o Conselho de Segurança, apesar dos esforços do G-4;¹⁵ a Rodada de Doha não foi concluída, nem se sabe se será (embora o acordo para a eliminação dos subsídios à exportação dos produtos agrícolas, alcançado em Nairobi, com base na declaração de Hong-Kong de 2005, constitua um progresso não desprezível); a Unasul não se consolidou totalmente, a despeito do relevante papel que teve na distensão de certas situações críticas e do salto conceitual representado pela criação do Conselho Sul-Americano de Defesa. Dificuldades financeiras e outras impediram que todo o potencial de nossas relações com o continente africano – onde temos mais embaixadas que uma antiga

¹⁵ Grupo formado por Brasil, Índia, Alemanha e Japão.

potência colonial, e membro permanente do Conselho de Segurança, o Reino Unido – se desenvolvesse e prioridades distintas debilitaram o impulso inicial de projetos como o Ibas (três grandes democracias multirraciais e multiculturais, uma em cada continente do mundo em desenvolvimento). O próprio Mercosul foi obrigado a enfrentar problemas decorrentes de crises internas dos seus integrantes. Não bastasse isso, o bloco tem sido atacado, em sua essência, como união aduaneira, devido à visão estreita de uma parte do empresariado, que busca apenas ganhos imediatos e não percebe o valor estratégico da paz e do desenvolvimento compartilhado. A tentativa de “flexibilização” do Mercosul faz lembrar o início do processo de negociação da tarifa externa comum, quando alguns dos nossos sócios pretendiam liberdade para participar de processos como o Nafta. Em meio à crise econômica e política, não será de espantar se propostas como a da Alca venham a ser ressuscitadas – o que, até certo ponto, já está ocorrendo.¹⁶

Além disso, nenhuma das conquistas é irreversível; exigem atenção constante, pertinácia e imaginação, em virtude das mudanças na vida dos Estados e no relacionamento internacional. Questões como a espionagem digital – da qual, no nível em que ocorre, tomamos conhecimento por revelações como as do *wikileaks* ou as do ex-empregado da NSA, Edward Snowden – colocam desafios novos, que requerem não apenas ações no plano diplomático, mas pesados investimentos de capacitação em defesa cibernética.

O melhor entrosamento entre as áreas de Defesa e Política Externa é um dos desafios que governos que busquem uma inserção soberana do Brasil no mundo terão que enfrentar. A construção de uma *Grande Estratégia* para o nosso país demanda um esforço de mudança nos padrões de pensamento, apenas iniciado com a Estratégia Nacional de Defesa, aprovada em 2008 e revisada em 2012/2013. Não será fácil, por exemplo, que, na prática, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) venha atrair um contingente tão numeroso de oficiais brasileiros das três

¹⁶ Ver meu artigo intitulado: “As hienas e os vira-latas”. In: BELLUZZO, L.G. e ZALUTH BASTOS, P.P. *Austeridade para quem?* Carta Maior, 2015. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/>>.

Forças quanto a JID (Junta Interamericana de Defesa), órgão hemisférico, sob a hegemonia norte-americana, concebido ao tempo da Guerra Fria. A construção de uma base sul-americana de Defesa, que seria um poderoso estímulo à integração e ao desenvolvimento científico e tecnológico da nossa região, é ainda incipiente e encontra resistências decorrentes não apenas de naturais dificuldades econômicas mas também de visões apegadas a um modelo superado de cooperação internacional nessa área. Do lado positivo, há que se assinalar, além de alguns projetos no âmbito do CDS, o crescimento da cooperação com a África, que, com os países sul-americanos constituem nosso entorno estratégico. Também parece permear o raciocínio dos nossos militares a consciência de que é importante diversificar as fontes de suprimento de materiais e tecnologia. Essa atitude pode ser exemplificada pelas parcerias com a França (submarinos), Suécia (caças), Itália (blindados) e, ainda em fase embrionária, Rússia (sistema de defesa antiaérea). Ensaios de aproximação no campo militar com os outros componentes dos BRICS e com países como a Indonésia vêm também ocorrendo. O exemplo mais notável, até hoje, é o desenvolvimento de um “foguetete ar-ar” com a África do Sul. Para além de vantagens específicas, em termos de desenvolvimento tecnológico, essa diversificação é coerente com nosso interesse em contribuir para um mundo mais multipolar.

A digressão sobre a Defesa não é resultante meramente da experiência pessoal do autor deste artigo. Ela decorre de uma visão realista do mundo atual, em que, a par das chamadas “novas ameaças”, como o terrorismo e a criminalidade internacional, conflitos “tradicionais”, que envolvem Estados, continuam a marcar – e marcarão por muito tempo – as relações internacionais. Disputas como as relativas ao leste da Ucrânia e a Crimeia ou ao Mar da China são exemplos de que considerações de ordem geopolítica continuam, em grande medida, a ditar o comportamento dos governos das maiores potências. Beneficiado, na região, por uma situação de paz que se estende por quase século e meio, o Brasil (bem como seus vizinhos na América do Sul) não deve ignorar a existência de conflitos que, em certas circunstâncias, poderão vir a afetá-lo diretamente. A corrida por recursos naturais cada vez mais

escassos (inclusive água doce e biodiversidade) é apenas uma das hipóteses em relação à qual devemos precaver-nos, de preferência de maneira coordenada com os demais membros da Unasul.

Em suma, nosso *soft power*,¹⁷ tão bem exercido durante boa parte desse início de milênio, terá que ser complementado com *hard power*, se quisermos que nossa voz continue a ser ouvida no concerto das nações. Não é preciso voltar a Rui Barbosa – e a sua defesa de uma esquadra moderna – para entender que, se deseja seguir em sua rota pacífica, o Brasil, com um litoral de mais de oito mil quilômetros e uma fronteira terrestre que chega quase ao dobro disso não pode dispensar meios de dissuasão capazes de impor limites a eventuais tentativas de impingir sobre nossos recursos ou território.

Os novos mega-acordos comerciais, como o TPP¹⁸ e o projetado acordo entre a União Europeia e os Estados Unidos (TTIP¹⁹), representam desafios importantes para uma inserção dinâmica, soberana e solidária do Brasil nas correntes de intercâmbio de bens e serviços. Tais acordos não só retiram o foco das negociações multilaterais da OMC (onde o jogo de forças é mais favorável, ou menos desfavorável, aos países em desenvolvimento), como têm propiciado a inclusão de cláusulas limitativas para o desenvolvimento socioeconômico. Isso é particularmente verdadeiro no campo da saúde (por meio da proteção exagerada da propriedade intelectual). Em um mundo sujeito às “novas” pandemias (como ebola e zica) e à persistência de antigas enfermidades (como malária e tuberculose), a possibilidade do recurso às chamadas “flexibilidades” do acordo de TRIPs, afirmadas na Declaração de Doha, de 2001, é um instrumento de saúde pública imprescindível.

¹⁷ O conceito de *soft power*, desenvolvido principalmente pelo cientista político Joseph Nye (que ocupou também altos cargos no Departamento de Estado e no Departamento de Defesa dos Estados Unidos), tem a ver com a influência exercida por um país, não pelo poderio militar ou mesmo pressões econômicas, mas pela atratividade de seus valores, sua cultura e seu modo de vida. Pode-se dizer que a personalidade do ex-Presidente Lula, para além de suas políticas, constituiu parte importante do *soft power* do Brasil na primeira década dos anos 2000.

¹⁸ Transpacific Partnership, que engloba Estados Unidos e um expressivo número de países da orla do Pacífico (mas não a China!).

¹⁹ Transatlantic Trade and Investment Partnership.

No horizonte, já se discute a questão de uma nova geração de antibióticos, no contexto da chamada “resistência antimicrobiana” (AMR, na sigla em inglês), cuja produção requererá somas muito vultosas. Não é impossível que uma nova ofensiva, semelhante àquela que gerou o acordo sobre propriedade intelectual relacionada ao comércio na Roda-da Uruguai, venha a ocorrer, tanto mais que cláusulas “TRIPs plus” já integram os mega-acordos (firmados ou em negociação).

Outros aspectos, como compras governamentais e disputas entre investidores e Estado, também presentes nesses acordos, poderão ser tomados como modelos e serem estendidos a outros arranjos ou mesmo voltar a integrar a pauta da OMC. Além disso, os mega-acordos estimulam tendências centrípetas, que ameaçam os esforços de integração dos países em desenvolvimento, mediante concessões menores em troca da abdicação do espaço para políticas (*policy space*) ou, até mesmo, por meio da disseminação de conceitos como o de que “não podemos ficar isolados do mundo”. Outro não é o sentido da Aliança do Pacífico, nova coqueluche da mídia especializada internacional, que, ao separar os países de um lado e de outro da América do Sul, diminui a eficácia de esforços integradores, como o Mercosul e a Unasul. Vale notar, a propósito, que o comércio entre os países da Aliança é significativamente menor do que o intercâmbio intra-Mercosul ou mesmo do que as trocas comerciais entre os países da Aliança e os do Mercosul, fato que acentua a conotação predominantemente ideológica e midiática da Aliança do Pacífico.

Consolidar e aprofundar o que foi feito nesses quase quinze anos é uma meta essencial. Integrar a América do Sul, fortalecer os laços com a América Latina e o Caribe, intensificar a aproximação com a África e com outros países em desenvolvimento não são tarefas puramente intelectuais. Exigem perseverança e resistência às pressões externas e internas, frequentemente disfarçadas de argumentos sobre boa gestão e economicidade. Uma política de solidariedade ativa em relação a países pobres ou emergentes não é um mero exercício de altruísmo. Ela é do nosso próprio interesse a médio e longo prazo. Não são apenas mercados que conquistamos com uma política solidária.

São “corações e mentes”, que reforçam nosso *soft power*. Eleições tão importantes como as que vencemos na OMC e na FAO não se ganham tão somente com gestões diplomáticas (embora essas sejam importantíssimas). Refletem também uma visão que se tem do país (e, naturalmente, do candidato). No momento – e ele, cedo ou tarde, chegará – em que os países tiverem que escolher os novos membros permanentes do Conselho de Segurança, não será a “cabala” de votos que vai pesar mais na decisão. Muitos países tomarão em conta o padrão de comportamento, a independência de posições e a capacidade de tornar realidade promessas de cooperação. Por isso – entre outras razões –, o reforço da Agência Brasileira de Cooperação, solidamente amparada na diplomacia, deve ser uma das prioridades de qualquer governo que deseje manter ou elevar o *status* que o Brasil obteve no cenário internacional. O prestígio político também se traduz em benefícios econômicos, na medida em que facilita o apoio às teses que defendemos, especialmente quando elas conseguem congregiar aos nossos interesses as reivindicações de outras nações em estado semelhante ou inferior de desenvolvimento.

O mundo de hoje é, sob vários aspectos, bem mais complexo e desafiante do que aquele que se nos deparava no início do milênio. O terrorismo se expandiu de forma impressionante, espalhando medo e insegurança entre as populações dos mais diversos quadrantes, em particular as europeias. Governos progressistas elevaram o tema da segurança em sua ordem de prioridades. O Estado Islâmico, de certa forma, materializou o que, na época da “Guerra ao Terror” do Presidente George W. Bush, foi, no caso do Iraque pelo menos, uma falsa imagem (um “ídolo” na concepção do filósofo Francis Bacon) para justificar a ação armada unilateral. Paradoxalmente, a guerra ao regime de Bagdá contribuiu decisivamente para criar o monstro que, na época, era uma miragem, mas que hoje é uma realidade assustadora. A destruição das estruturas do Estado gerou uma situação muito parecida, se não idêntica, na Líbia. O fato é que o terrorismo se tornou uma ameaça ainda maior, que não pode ser ignorada. Como erradicar suas causas profundas – que incluem a humilhação permanente do povo palestino e a alienação de parcelas consideráveis da população muçulmana na Europa – é um desafio que está longe de ser enfrentado.

A imigração maciça de refugiados no continente europeu abalou os valores de tolerância e solidariedade, em que supostamente repousava a arquitetura da União Europeia. Atitudes independentes, como as tomadas pela França e pela Alemanha no episódio da invasão do Iraque, são hoje menos prováveis, ao mesmo tempo que a postura estreita e intolerante de boa parte dos países que compõem a União em relação aos imigrantes minou sua liderança moral, seu *soft power*. A construção de um mundo multipolar, sob este aspecto, se tornou mais problemática.

Em nossa região, uma sucessão de crises econômicas e políticas, que se alimentam mutuamente, tornam mais difícil avançar na integração. Embora esta sempre tenha tido como pressuposto o pluralismo, a crescente heterogeneidade de projetos de desenvolvimento não é de molde a estimular projetos ousados. As diferenças de modelos econômicos incentivam iniciativas como a “flexibilização da União Aduaneira” no Mercosul, que fatalmente influirá de forma negativa na capacidade do bloco em negociar de forma unificada (o que foi essencial no caso da Alca). Além disso, a onda midiática em torno da Aliança do Pacífico, de inspiração neoliberal, ajuda a deslegitimar projetos de integração mais profunda, tachados de protecionistas e retrógrados.

Finalmente, mas não menos importante, assistimos em nossa parte do mundo a uma inversão do exercício do *soft power*. Enquanto o Presidente dos Estados Unidos se move, desenvoltamente, entre Havana e Buenos Aires, outros mandatários, presos a suas crises internas, não conseguem tomar iniciativas de vulto. Talvez a maior exceção recente a esse comportamento introspectivo tenha sido a criação do Novo Banco de Desenvolvimento ou Banco dos BRICS e do Fundo de Contingência do bloco, que propiciou alternativas reais ao Banco Mundial e ao FMI. Mas, também nesse caso, as dificuldades econômicas por que passam as economias emergentes (além das previsíveis investidas da potência hegemônica para explorar brechas entre seus integrantes) exigirão muita determinação por parte dos governantes em Beijing, Nova Delhi, Moscou, Pretória e, naturalmente, Brasília.

Nada disso significa que devemos desistir. Mas é preciso ter clareza de que uma política externa “ativa e altiva” exigirá, doravante, ainda

maior firmeza e determinação do que quando ela se iniciou há quatorze anos. Inversamente, porém, ela pode contribuir para a autoestima do povo e mitigar os efeitos das diferenças ideológicas internas. A integração sul-americana, a cooperação sul-sul, a defesa da soberania nacional em face de ameaças mais sutis do que as anteriores, a multipolaridade no plano global e o repúdio ao uso unilateral da força e de pressões econômicas continuam a ser objetivos fundamentais. Alcançá-los demandará mais esforço, mais imaginação dos dirigentes políticos. Demandará também maior participação popular nas decisões do governo, de modo a reforçar a legitimidade das políticas. Somente assim será possível vencer as ações da(s) potência(s) hegemônica(s), apoiadas e instrumentalizadas por uma parte da elite nacional, que se nutre da desigualdade e da pobreza internas e da dependência e subordinação externas.

A política de combate à pobreza que queremos

Tereza Campello*

O Brasil foi um dos países que mais avançaram na construção de políticas públicas dedicadas ao combate à pobreza. Esta experiência é especialmente importante e reconhecida no mundo e por isso vem sendo objeto de estudo e atenção, seja pela dimensão do público alcançado, pois estamos falando de milhões de pessoas, seja pela abrangência territorial da ação ou mesmo pelo alcance da política em diferentes perfis entre os mais pobres.

Treze anos de implantação destas ações permitem ter um olhar para além do debate ideológico e também fugir das propostas que surgem a partir de projetos customizados, para contextos muito específicos, e que nunca foram além de desenhos de pilotos, implantados em escala muito reduzida. Mais de uma década de ação e constante evolução de políticas permitiram a geração de dados, estatísticas de impacto real e evidências concretas da transformação da vida das famílias, da dinâmica econômica dos territórios, de mudanças estruturais promovidas. Queremos neste texto analisar esta trajetória de inclusão e aproveitar as lições para pensar o futuro.

* Economista. Ex-Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Para discutir a política de combate à pobreza que queremos, faremos uma breve avaliação da implantação das principais políticas públicas voltadas à população de baixa renda no Brasil, desde o início do Governo Lula até o Governo Dilma, tendo como ponto de partida os impactos comprovados na redução da fome e da pobreza. No segundo momento, queremos reter os principais conceitos que emergem da análise deste período e que poderíamos tratar como diretrizes a nortear as políticas de combate à pobreza daqui para frente. Ao fim, além das conclusões, pretendemos apontar os principais desafios e pontos ainda não explorados para que esta política continue avançando.

1. UMA REVOLUÇÃO SILENCIOSA

Para um país marcado pela fome, exclusão e desigualdade, o chamamento do recém-eleito Presidente Lula em 2002 causou perplexidade: “Imaginem, então, a nação que seremos no dia em que todos os brasileiros puderem fazer três refeições ao dia!”¹

De um lado, setores conservadores olharam o anúncio com desconfiança e preocupação. De outro, setores da esquerda questionaram o anúncio por ser pouco audacioso: três refeições? Em pouco mais de onze anos viríamos a comemorar o Brasil ter saído do Mapa da Fome das Nações Unidas e se tornar referência mundial em políticas voltadas para a segurança alimentar (Programa de Aquisição de Alimentos, Fortalecimento da Agricultura Familiar, Merenda Escolar etc.).

Caímos de um patamar de perto de 10% da população brasileira em situação de insegurança alimentar em 2002, para 1,7%, em 2013, segundo dados do Relatório da FAO,² quando recebemos título na FAO por termos feito excepcionais progressos no combate à fome, alcançado a

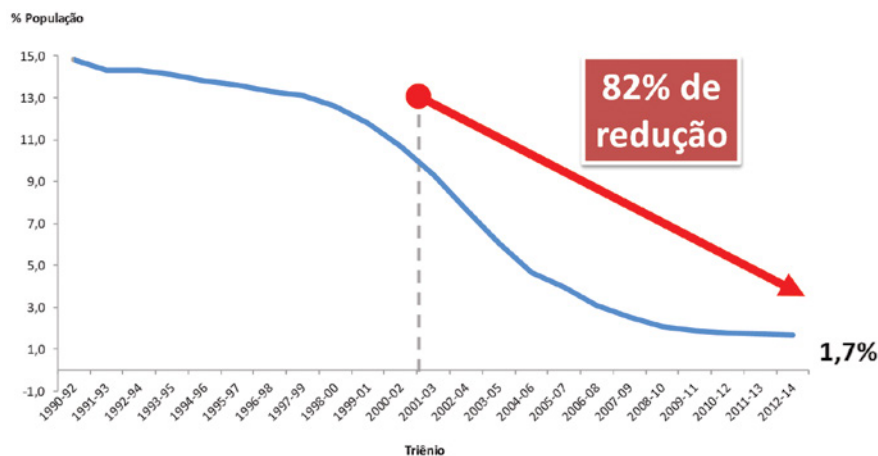
¹ Discurso do Presidente Lula no lançamento do Programa Fome Zero.

² Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo de 2014, publicado pela FAO, apontou que o Brasil apresentava, no triênio 2012-2014 taxa de prevalência de subalimentação abaixo do piso estatístico (5%), adotado pela organização para classificar países fora do Mapa da Fome. Na realidade, estimativas realizadas com base nos parâmetros disponibilizados pela FAO permitem estimar que a subalimentação no país estaria em torno de 1,7%.

meta de redução pela metade, e antes do tempo, de pessoas em situações de insegurança alimentar no país.

A superação da fome como problema crônico no Brasil é corroborado pelos resultados de outro indicador produzido pela própria FAO, publicado recentemente (abril de 2016). No âmbito do Projeto *Voices of Hungry*, a organização aplicou a Escala Internacional de Insegurança Alimentar em pessoas de 15 anos ou mais, em pesquisa domiciliar de 146 países. Nesse levantamento, realizado em 2013, o Brasil está entre os 22 países com situações de privação de alimentos, abaixo de 1%. O país foi responsável pela terceira maior redução de pessoas subalimentadas no mundo.

Gráfico 1
POPULAÇÃO EM SUBALIMENTAÇÃO – BRASIL – 2002-2014



Fonte: FAO, 2014. Elaboração SAGI/MDS.

A insegurança alimentar é um critério que podemos considerar como indicador multidimensional da pobreza. A FAO destaca ao menos quatro pontos como diferenciais na trajetória brasileira para sair do Mapa da Fome.

1) Ampliação da renda da população. Garantia de acesso aos alimentos. Foram várias as políticas que permitiram o aumento da renda, entre as quais merecem destaque: legislação de valorização e aumento real do salário mínimo em mais de 70%, formalização do trabalho, acesso à aposentadoria rural e ao Programa Bolsa Família (detalhado mais adiante).

2) Aumento da produção da agricultura familiar. Responsável pela produção de 70% dos produtos que estão na mesa da população, como mandioca, feijão, frutas e hortaliças. Neste ponto, vale citar a ampliação do crédito subsidiado de R\$ 2,3 bilhões na safra 2002/2003 para R\$ 30 bilhões em 2016/2017, a eletrificação rural que chegou a 15,5 milhões de pessoas no campo, as compras públicas (PAA) que geraram uma demanda firme, dando segurança aos agricultores e propiciando uma aprendizagem na ampliação da comercialização e onde o mercado institucional criado comprou em 2015 mais de R\$ 1,5 bilhão em produtos da agricultura familiar.

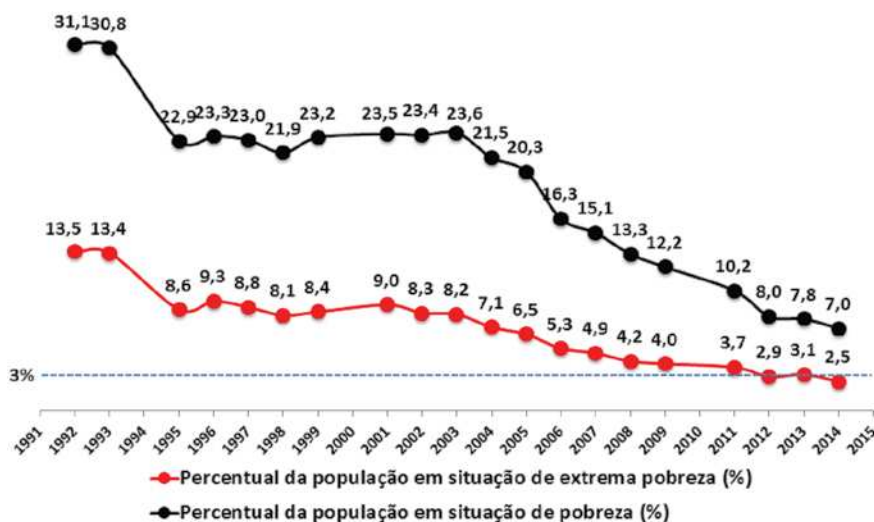
3) Acesso a alimentos fora de casa. No caso brasileiro, o mais impactante é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que fornece merenda escolar todos os dias úteis a 43 milhões de crianças. O PNAE também inovou ao estabelecer regras de uso dos recursos federais, definindo uma compra mínima de porções de frutas e hortaliças e ao fixar meta de compra de no mínimo 30% da agricultura familiar, criando um circuito virtuoso na dinâmica regional, ao mesmo tempo que valoriza a compra de produtos frescos a serem oferecidos aos estudantes.

4) Governança, transparência e controle social. O país construiu uma extraordinária estrutura de governança, colocando a participação social como base de sustentação do processo, com a existência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, seus equivalentes estaduais e municipais, que têm como instância máxima a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Estes, assim como a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar, integram o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Tratando especificamente da pobreza e da extrema pobreza na dimensão renda, podemos nos orgulhar de termos atingido patamares inferiores às metas estabelecidas pela ONU a serem alcançadas apenas em 2030. Isso é um feito mais extraordinário, ainda mais quando se

considera que outros países latino-americanos, como México e Guatemala, aumentaram, em vez de diminuir, a população em situação de extrema pobreza.

Gráfico 2
EVOLUÇÃO DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL – 1991-2014³



Fonte: IBGE/PNAD. Elaborado pela SAGI/MDS.

É importante observar um período mais largo para avaliar a trajetória recente de queda da pobreza e redução da desigualdade, pois é comum serem levantados argumentos de que a redução já vinha acontecendo desde o Governo FHC. Não é verdade. Depois de uma redução da pobreza e extrema pobreza com o Plano Real, no fim do Governo Itamar Franco, temos uma estabilização completa dos níveis de pobreza. Durante oito anos não houve qualquer impacto, até porque não existia nenhuma ação relevante do Governo FHC voltada à pobreza. É comum também que se argumente que os programas de transferência de renda começaram com FHC. Mas, na verdade, tanto o Bolsa Escola quanto o

³ Em 2014, a linha de pobreza adotada pelo governo brasileiro era de R\$ 154 mensais *per capita* e de extrema pobreza ou miséria de R\$ 77 mensais *per capita*.

Bolsa Alimentação e o Vale Gás foram criados em 2001,⁴ às vésperas da eleição. Em função dos reduzidos valores, do limitado público beneficiado e também pelo curto espaço de tempo de implantação, esses programas não tiveram impacto algum sobre os indicadores de pobreza no Brasil.

O início do Governo Lula marca uma queda acentuada e sustentável dos níveis de pobreza e miséria, queda esta que persiste e se aprofunda ao longo de todo o seu governo e se mantém no Governo Dilma.

Uma primeira tese da oposição é de que a saída da miséria seria artificial e devida ao Bolsa Família. Ou seja, com o Bolsa Família estaríamos tirando as pessoas da miséria, mas elas estariam se tornando pobres. Não é o que observamos, pois a pobreza cai tanto quanto a miséria.

Outro argumento que busca desqualificar, sem sucesso, nossa ação de combate à pobreza é de que a melhoria da renda da população se deveu às consequências econômicas decorrentes do *boom* de *commodities*. Isto é, que a economia mundial estava bem e que o governo Lula apenas aproveitou os bons ventos internacionais. A redução da pobreza foi um fenômeno observado em todo o continente.

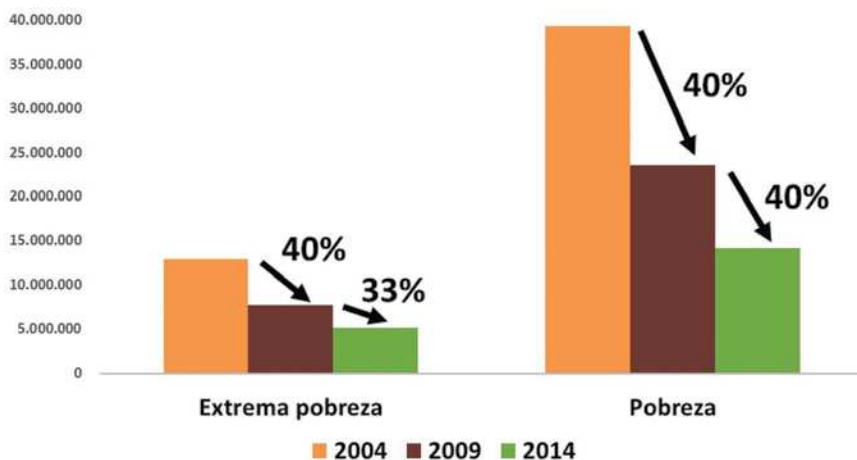
Mas, se comparamos os dois períodos da economia mundial, o primeiro de 2004 a 2009, com a economia mundial em expansão, e o segundo, de 2009 a 2014, já em plena crise mundial, vemos que a miséria e a pobreza continuam caindo no Brasil com intensidades semelhantes, mesmo em um período de baixa dinâmica econômica.

O que buscamos comprovar é que as políticas de combate à pobreza no Brasil, por terem largo espectro no conceito de direitos e de rede de proteção social, indo da valorização do salário mínimo e do trabalho formal, às políticas de transferência de renda condicionada e à oferta de bens e serviços, e tendo uma governança/gestão integrada e organizada, permitiram a continuidade da redução da pobreza, mesmo em ambiente de crise mundial. Neste sentido, é interessante constatar os diferentes impactos da crise financeira na América Latina no período recente.

⁴ Cf. Paiva, Falcão e Bartholo, 2013.

Segundo o Panorama Social da América Latina,⁵ entre 2013 e 2014, o número de pobres na região aumentou em torno de 2 milhões, mas esta variação foi resultado, por um lado, de um aumento de aproximadamente 7 milhões de pessoas pobres, principalmente em países como Guatemala, México e Venezuela, e da redução de 5 milhões, observada sobretudo no Brasil, na Colômbia e no Equador. Vale notar que enquanto a pobreza na América Latina cresceu 2 milhões, no Brasil a queda foi de 3,5 milhões.

Gráfico 3
EVOLUÇÃO DA EXTREMA POBREZA E POBREZA NO BRASIL
2004-2009 E 2009-2014



Fonte: IBGE/PNAD. Elaborado pela SAGI/MDS.

1.1. GOVERNO LULA: A INVERSÃO DE PRIORIDADES

O maior mérito do Presidente Lula na construção de políticas de enfrentamento à pobreza foi ter dado a clara orientação ao governo e à sociedade de que esta seria sua prioridade. Não há como construir estratégias de superação da pobreza sem políticas públicas robustas e sem investimento efetivo, por mais interessantes e criativas que venham a ser as políticas e por mais competentes que sejam os técnicos.

⁵ Cf. CEPAL, 2015.

Usando o linguajar do Presidente Lula, o que fizemos foi “colocar o pobre no orçamento”.

A partir desta liderança no mais elevado nível, e deste comando geral, foi possível observar dois tipos de atitude que passaram a organizar as ações de governo e que podem ser sintetizadas em duas grandes mudanças de rumo na administração pública federal.

A primeira foi a construção de políticas públicas específicas para a população de baixa renda. Políticas que foram desenhadas a partir de diagnósticos sobre os determinantes da pobreza e que buscavam enfrentá-los. Entre elas, destaca-se o Bolsa Família, mas seria possível também listar muitas outras como o Programa de Cisternas ou o Luz para Todos. Também merece destaque a construção da rede de proteção social aos mais vulneráveis, sustentada na consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ao longo do Governo Lula foram criados sete mil Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e dois mil Centros Especializados de Assistência Social (CREAS), na sua grande maioria localizados nas periferias ou em locais de grande fluxo da população de baixa renda, tendo como função prestar serviços de assistência social, organizar o Cadastro Único e garantir referência e contrarreferência para serviços de saúde, educação, defesa de direitos, entre outros.

A segunda foi a disseminação, na maioria das políticas públicas, de um recorte que atendesse também à população de baixa renda. É possível observar a “digital” do combate à fome e à pobreza em praticamente todas as ações de governo, mesmo as que não guardem relação central direta com o público de baixa renda. Neste caso, buscava-se claramente uma maior equidade no acesso, ao se construir um caminho diferenciado em políticas mais gerais ou de caráter universalizante. São exemplos deste esforço de governo as faixas com maior subsídio do Minha Casa Minha Vida, as cotas de acesso à universidade para negros e alunos da rede pública, o Aqui Tem Farmácia Popular, o SAMU, os programas voltados para a agricultura familiar, com atenção diferenciada para públicos mais vulneráveis como os do semiárido nordestino.

A face mais visível e emblemática das políticas de combate à pobreza no país, no entanto, continua sendo o Bolsa Família, por tudo que

representa, tanto no plano concreto quanto simbólico. Desde o início, o Bolsa Família foi concebido para ser mais que renda para os mais pobres. As condicionalidades de saúde e educação cumpriam um duplo papel: “capturavam”/garantiam as crianças para a rede pública de educação e saúde, ao mesmo tempo que tensionavam o Estado a viabilizar a oferta de serviços para fazer frente a esta demanda firme. Desde sua criação, em 2003, ocorre a inclusão crescente de famílias pobres e extremamente pobres no programa, que salta de um patamar de 4 milhões para 11 milhões de famílias ao final do Governo Lula, e depois tem uma ampliação para 13,8 milhões de famílias no Governo Dilma, estabilizando-se neste patamar a partir de então.

O Bolsa Família tem duas dimensões pouco exploradas, mas que, do ponto de vista das inovações em gestão pública de ações voltadas à população de baixa renda, são estratégicas. Primeiro, é de ter completado a rede de proteção no Brasil. O país já vinha avançando muito na construção de uma rede de proteção voltada aos trabalhadores formais. Neste caso, vale a referência à previdência social pública e a seguros, como o seguro desemprego. No período após a Constituição Federal de 1988, houve um avanço na rede de proteção a pessoas idosas pobres e pessoas pobres com deficiência, especialmente com o Benefício de Prestação Continuada. No entanto, os dados demonstravam a imensa vulnerabilidade que atingia famílias jovens com crianças que estavam na informalidade e sem nenhuma proteção. O Bolsa Família chegou exatamente a este público, permitindo alcançar-los para uma esfera da proteção e não substituindo as demais.

Um segundo aspecto é o da extensão, o tamanho do programa, que cobre 25% da população brasileira, e o fato de ter sido organizado sobre uma plataforma como o Cadastro Único. O Bolsa Família acabou se tornando o principal impulso para a manutenção de um cadastro constantemente atualizado de informações sobre quem são, onde moram, qual a escolaridade, onde trabalham etc. da população de baixa renda. Esta ferramenta permitiu um novo desenho de gestão na construção das políticas públicas, pois colocou a serviço do atendimento aos mais pobres uma moderna e poderosa ferramenta de trabalho e planejamento, que foi a base para o salto que seria dado a partir do Governo Dilma.

1.2. GOVERNO DILMA: O BRASIL SEM MISÉRIA

Em junho de 2011, o governo brasileiro lançava o Plano Brasil Sem Miséria, colocando ao Estado e à sociedade brasileira a missão de superar a extrema pobreza. O Plano criou, renovou, fortaleceu e, sobretudo, integrou, de maneira intersetorial, um conjunto de iniciativas desenvolvidas nos governos Lula e também nos governos estaduais e municipais, almejando o fim da pobreza extrema no país.

Mais uma vez o Bolsa Família e o Cadastro Único foram a base para se chegar de forma eficaz às famílias pobres. A meta de superação da extrema pobreza em um período curto levou, entre outros, ao reconhecimento da existência de famílias extremamente pobres que ainda não estavam no programa. Por outro lado, também foi preciso reconhecer que muitos beneficiários, mesmo recebendo o benefício monetário, permaneciam na extrema pobreza, isto é, que os valores transferidos somados à renda original das famílias ainda eram insuficientes para que ultrapassassem a linha de extrema pobreza. Se o primeiro reconhecimento nos levou a formular a estratégia de Busca Ativa, o segundo resultou na histórica decisão política de 2013, que estabeleceu que nenhum brasileiro tivesse renda abaixo da linha de extrema pobreza. Isso foi resultado de um processo que começou em 2012, inicialmente focado na superação da pobreza extrema entre todas as famílias com crianças, depois incluiu as famílias com adolescentes até 15 anos e por fim todas as famílias brasileiras com renda abaixo da linha de extrema pobreza.

As inovações presentes no Plano Brasil Sem Miséria, menos conhecidas que as ações de transferência de renda condicionada, são igualmente extraordinárias na forma como atuaram sobre as causas da pobreza e produziram resultados excepcionais. Organizado em torno de ações de garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva, o plano procurou agir sobre os determinantes da extrema pobreza de forma estrutural e multidimensional.

Várias mudanças são conquistas permanentes, irreversíveis, como aquelas proporcionadas pelo Programa Cisternas, que levou água a mais de 1,3 milhão de famílias no semiárido ou onde quase 900 mil famílias do Cadastro Único tiveram acesso à casa própria.

Outras ações revolucionaram por completo a forma como as políticas universais são postas em prática, com o mapa da pobreza no país sendo utilizado para definir o atendimento em prioridade aos mais pobres. O cruzamento da concentração de carência de serviços com os dados sobre a pobreza definiu onde colocar as escolas de educação integral, novas creches e postos de saúde, em quais territórios priorizar a assistência técnica e extensão rural, entre outros. Dessa forma, pudemos avançar no debate sobre equidade e ultrapassar a velha dicotomia entre política universal ou focalizada.

A principal inflexão que observamos nas políticas de combate à pobreza a partir do Plano Brasil Sem Miséria foi o esforço em melhorar a inserção econômica das famílias pobres. Todas as estatísticas disponíveis revelavam que a maioria das famílias do Cadastro Único tinha adultos trabalhando, mas com inserção precária no mercado. As ações desenvolvidas a partir deste diagnóstico foram de oferta massiva de cursos de qualificação profissional. Usando a rede de assistência social, foi possível alcançar 1,7 milhão de adultos de baixa renda e garantir cursos de qualidade por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Na mesma linha, foram desenvolvidas ações para apoiar a formalização de um grande número de microempreendedores⁶ e se promoveu o fortalecimento de uma rede de apoio à população de baixa renda no campo,⁷ baseada na oferta de assistência técnica, de fomento a atividades produtivas com recursos não retornáveis e o apoio à comercialização.

Estas políticas transformaram o Brasil e, portanto, o Brasil de hoje é outro, bem diferente. A nova agenda de políticas sociais para o país tem que ser pensada a partir do que foi conquistado até aqui. Isso não quer dizer que deixou de ser um dos países mais desiguais do mundo, que não tenha problemas estruturais importantes.

⁶ A este respeito, ver: Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014. In: *Caderno da SAGI*, n. 25. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/>>.

⁷ Para mais detalhes, consultar: A inclusão produtiva no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo. In: *Caderno da SAGI*, n. 24. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/>>.

Ao contrário, temos agora novos problemas que ainda convivem com alguns dos antigos. Mas não é o agravamento da crise econômica e as recentes restrições orçamentárias que devem ditar o desenho das novas políticas, mas sim o Brasil que emerge desse processo de mudança. Por um lado, as políticas de combate à pobreza constituíram-se em fator importante que retardou a crise. Por outro, o fim da fome já deu à população a liberdade de poder pensar em coisas para além do que comer no dia seguinte e fez surgir novas buscas, principalmente por oportunidades.

2. UM BRASIL PARA TODOS

O Brasil alcançou um patamar privilegiado para propor políticas que avancem no combate à pobreza. Acumulou o que existe de melhor no mundo nesta área. Temos ferramentas para organizar as ações, temos indicadores testados e partimos de um patamar já consolidado de redução da pobreza e das desigualdades em todas as suas múltiplas faces.

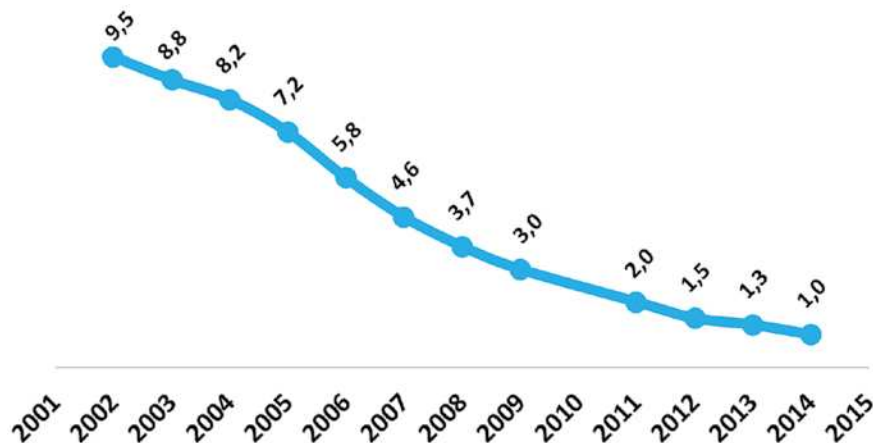
2.1. A POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA TEM QUE SER MULTIDIMENSIONAL

O debate atual sobre pobreza multidimensional frequentemente recai sobre métodos para medir a pobreza. Em outros casos, o objetivo é construir critérios multidimensionais para identificar quem deveria ter acesso a políticas públicas. Neste caso, o exercício é de diagnóstico e avaliação prévia com o objetivo de melhorar o foco de quem será contemplado pela política. Muitas vezes esta abordagem tem sido usada para reduzir a abrangência da política e não para melhorar e tornar mais eficiente sua atuação. Ou seja, um diagnóstico multidimensional com objetivo de estabelecer um recorte rígido para ingresso na política é um fator de exclusão. Nossa preocupação é outra. O grande desafio é construir simultaneamente políticas múltiplas que cheguem às famílias de baixa renda e sejam capazes de garantir qualidade de vida e condições de superar a pobreza em todas as suas faces.

Quando analisamos a pobreza multidimensional no Brasil vemos que ela caiu ainda mais que a pobreza de renda. Isto ocorreu exatamente porque o leque de ações chegou aos mais pobres.

Em seguida, temos a curva da pobreza crônica multidimensional usando o modelo do Banco Mundial.⁸ A pobreza crônica cai, entre 2003 e 2015, de um patamar de 8,2% para apenas 1%. O desafio de pensar políticas daqui para frente é exatamente buscar reduzir ainda mais este patamar, o que exige novos esforços. Reduzir a pobreza só será possível tendo um olhar sobre a distribuição e os determinantes da pobreza em alguns territórios, em especial Norte e Nordeste, e enfrentando problemas de públicos específicos, como é o caso de indígenas e quilombolas, em como aprofundar a atuação de forma diferenciada, com soluções para chegar a crianças de 0 a 6 e aos jovens.

Gráfico 4
EVOLUÇÃO DA POBREZA CRÔNICA MULTIDIMENSIONAL⁹
BRASIL – 2002 A 2014 (%)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração SAGI/MDS.

⁸ Cf. Lopez-Calva, Lach e Fruttero, 2015.

⁹ Pobreza crônica multidimensional calculada de acordo com a metodologia do Banco Mundial. Idem.

2.2. A POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA TEM DE SER AO MESMO TEMPO PROTEÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Os fundamentos que determinam que as políticas sociais, em especial as de combate à pobreza, são fundamentais para o desenvolvimento econômico, há muito deixaram de ser uma ideia exclusivamente de esquerda. O próprio FMI¹⁰ e o Banco Mundial têm afirmado em seus estudos recentes que a pobreza tem impactos negativos no desenvolvimento econômico.

Também já estão comprovados os impactos econômicos positivos no PIB de ações como o Bolsa Família.¹¹ A cada R\$ 1 gasto no Bolsa Família, verifica-se um impacto de R\$ 1,78 no PIB e impactos ainda maiores no consumo e na renda agregada. Mas a síntese que melhor expressa esta diretriz é, mais uma vez, do Presidente Lula: “Pobre não é problema, é solução”.

Um país onde uma parte gigantesca da população ainda tem limites para consumo de bens e serviços pode ser visto como um enorme mercado interno de massas, que dá sustentação ao crescimento da agricultura, da indústria e dos serviços. Este modelo vem sendo criticado pela direita, que diz que a expansão do consumo elevou a inflação. Este debate nem se sustenta de início, pois a inflação não é de demanda.

Também recebe críticas pela esquerda, que sustenta que criamos uma nova classe consumidora sem a consciência do consumo consciente e sem a percepção da cidadania como direito. Esta é uma reflexão importante a se fazer para pensar o próximo período.

2.3. UNIVERSALIZAÇÃO X FOCALIZAÇÃO

Desde a Constituição de 1988, o Brasil tem avançado em direção a uma agenda de direitos universais. Direito à saúde, à educação, à alimentação, à assistência social... Mas a universalização não leva naturalmente, ao menos no curto e médio prazos, ao acesso dos mais pobres aos serviços e direitos.

A história recente mostra que, no processo de universalização, os últimos a serem incluídos são os mais pobres, e por várias razões:

¹⁰ Cf. Dabla-Norris *et al.*, 2015.

¹¹ Cf. Neri *et al.*, 2013.

é o serviço mais caro, por ser mais longe, onde há carência de outras estruturas, com menor disponibilidade de profissionais; é a população menos organizada para exigir seus direitos, e não é a prioridade, em geral, da máquina estatal. Aliás, este último ponto deveria ser destacado como o primeiro e o mais importante.

Se queremos que de fato a universalização ocorra, há de se analisar cada bem, direito e acesso para investigar as razões efetivas da iniquidade no acesso. As estratégias para superar as desigualdades de acesso podem, em muitos casos, obrigar a construção de programas específicos de acesso ou ações de estímulo diferenciadas para inclusão, ou ainda regras de priorização dos mais vulneráveis.

2.4. QUEREMOS GARANTIR DIREITOS E QUALIDADE DE VIDA PARA MILHÕES

Como vimos, um dos aspectos que diferenciam a política de combate à pobreza no Brasil foi sua abrangência. Todos os números são vultosos: 47 milhões no Bolsa Família; 1,5 milhão de cisternas; 500 mil beneficiários do Bolsa Família receberam habitações pelo Minha Casa Minha Vida e 17 milhões de crianças e jovens com acompanhamento de frequência na escola.

Estes resultados são possíveis pelo nível de investimento em ações voltadas para a população pobre, mas também pela opção por ações e projetos que cheguem a milhões. Ações e projetos com escala, impacto e abrangência nacional e efetiva participação dos entes federados. Para isto, as políticas devem ser simples, replicáveis.

2.5. ESTABELECEER METAS CLARAS, MONITORAMENTO E CONTROLE SOCIAL

Um dos grandes aprendizados no processo de implantação de políticas de desenvolvimento social no país foi o da importância da adoção de estratégias de monitoramento e avaliação. O país conta com estatísticas confiáveis, que, aliadas aos dados administrativos, tornaram possível a avaliação constante das políticas adotadas. Esse conjunto de informações nos permite comprovar que as políticas implementadas a partir de 2003

e depois, com o Plano Brasil Sem Miséria, interferiram, de fato, na realidade da população brasileira, transformando de maneira permanente a vida de milhões de famílias que viviam em extrema pobreza no país.

3. OS DESAFIOS A ENFRENTAR PARA CONTINUAR AVANÇANDO

Fizemos muito em pouco mais de uma década. Isso é o que nos permite ter a certeza de que com investimento é possível alterar a realidade e superar a pobreza e as desigualdades. Apesar de todos os avanços, o Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo. Portanto, é necessário manter as conquistas, aperfeiçoar e inovar mais uma vez.

Alguns dos desafios são conhecidos e devem ser enfrentados.

Na futura agenda de desenvolvimento social, os temas ligados à juventude têm de estar fortemente presentes. A juventude movimenta o país de diversas formas. No entanto, muitos desta geração, que já cresceu sob condições bem diferentes da de seus pais, ainda não conseguem ver na escola, na escola que temos hoje, a oportunidade de melhoria de vida. Temos de melhorar a relação entre mundo do trabalho e da educação, diminuir a evasão escolar ou mesmo trazer os jovens de volta. A educação formal precisa estar combinada à formação para o trabalho, em que o jovem possa se formar como cidadão e como trabalhador especializado. Faz parte da melhoria da atratividade da escola, e de promoção de novas oportunidades, também uma maior interação com o universo do esporte e da cultura. As políticas de redução da pobreza ainda não fizeram este diálogo de maneira adequada.

A agenda da primeira infância é outra área em que já conseguimos bons resultados, mas que precisamos continuar avançando. No caso das creches, a cobertura entre as famílias do Bolsa Família cresceu 56% em quatro anos, mas a desigualdade no acesso ainda é abissal. Mais ainda, temos de investir neste começo da vida, promover o estímulo precoce, o cuidado, melhorar a nutrição. Se esses novos brasileiros já nasceram livres da fome, a obesidade infantil e adulta está à nossa espreita e a nova agenda de segurança alimentar tem na “comida de verdade” o seu lema.

Uma agenda de trabalho de combate à pobreza e às desigualdades no país deve continuar a ser multidimensional. No entanto, não podemos

esquecer o papel da transferência de renda. Com o estabelecimento de programas de transferência condicionada sendo desenvolvidos em diversos países, em particular na América Latina, alguns dão como encerrado este ciclo. É necessário frisar que a transferência de renda condicionada, além de propiciar o acesso à alimentação e ao mínimo necessário para as crianças, foi também a base que deu a segurança a muitas famílias, que pela primeira vez na vida puderam contar com a segurança de uma renda regular para poder se arriscar nos pequenos negócios, tomar um microfinanciamento, investir em capacitação. Foi a transferência de renda que impulsionou economias locais e ampliou o mercado consumidor em todo o país. Parar de aperfeiçoar os processos de transferência de renda ou reduzir linhas de corte para certos programas, sem dúvida, acarretará colocar recém-saídos da extrema pobreza em condição de bastante vulnerabilidade.

Assim como o país avançou em uma agenda multidimensional, o mundo também avançou. Em 2015 as Nações Unidas deram um passo importante ao estabelecer os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030. Nós participamos ativamente da construção desta agenda, gestada a partir da Rio+20. Para o Brasil, é relativamente fácil avançar nesta direção. Exemplos de como já trabalhamos integrando o social, o econômico e o ambiental são diversos: nossa agenda de combate à fome, que sempre esteve ligada à promoção da agricultura familiar, agora discute “comida de verdade” e combate à obesidade; o Programa de Cisternas, que cria milhares de pequenas estruturas de abastecimento de água, é ao mesmo tempo uma ação de adaptação às mudanças climáticas. Em parceria com as organizações locais, que já trabalham as cisternas para produção e os projetos de fomento, estamos apoiando agora banco de sementes crioulas, mantendo patrimônio genético, valorizando a cultura local e capacidade de resistir à seca. Com o Programa Bolsa Verde, ligamos transferência de renda à conservação ambiental; com a agenda de transferência de renda, tivemos empoderamento feminino. São muitos os exemplos. Assim como foi na agenda dos Objetivos do Milênio, o país tem todas as condições de ser uma importante referência no cumprimento dos ODSs.

Em um mundo altamente conectado, com tantas alternativas de acesso à informação e à comunicação, é inaceitável que não tenhamos conseguido ainda estabelecer canais efetivos, permanentes, de escuta aos beneficiários e usuários dos programas de governo. Mais ainda, é um erro prescindir desta escuta no processo de construção de um país mais justo e cidadão.

Portanto, um dos desafios centrais do próximo período é dar voz aos mais pobres. O processo de inclusão efetivo exige um maior protagonismo dos historicamente excluídos, dos mais vulneráveis. Isto implica ainda construir canais concretos de participação, controle e cidadania, que vão além dos setores organizados da sociedade. Como fazer isto é a pergunta que teremos de responder para continuar avançando.

Por fim, é importante ressaltar que o ponto central da agenda de combate à pobreza deve investir no fim do preconceito. Mesmo depois de tantos avanços e de inúmeras provas de como a transferência de renda condicionada tem contribuído para o desenvolvimento do país, ainda existe uma visão de que os pobres são responsáveis por sua situação, que estão se beneficiando de algo a qual não fazem jus. As estratégias de inclusão produtiva adotadas pelo Brasil Sem Miséria mostram que, quando há oportunidades, os pobres lutam para alcançá-las.

Foi possível avançar rápido. Temos lições apreendidas que nos ajudarão a continuar aprofundando este processo de transformação no Brasil. O fim da miséria deve continuar a ser percebido como só um começo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEPAL. *Panorama Social da América Latina*. Santiago, Chile, 2015.

DABLA-NORRIS, E.; KOCHHAR, K.; RICKA, F.; SUPHAPHIPHAT, N.; and TSOUNTA, E. *Causes and consequences of income inequality: a global perspective*. International Monetary Fund, 2015.

FAO. *Voices of Hungry: methods for estimating comparable prevalence rates of food insecurity experienced by adults throughout the world*. Roma, 2016. Disponível em: <<http://www.fao.org/>>.

LOPEZ-CALVA, L.; LACH, S; e FRUTTERO, A. Medindo a pobreza crônica no Brasil. In: *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 22. Brasília: SAGI/MDS, 2015, p.140-154.

NERI, M.C.; VAZ, F.M.; e SOUZA, P.H.G.F. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, T. e NERI, M.C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013, p.193-206.

PAIVA, L.H.; FALCÃO, T.; e BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T. e NERI, M.C. *Op. cit.* Brasília: Ipea, 2013, p.25-46.

Política de educação: novos desafios no início do século XXI

Marcio Pochmann*

A política de educação no Brasil apresenta trajetória singular. Ademais de tardia, se comparada à de outros países, registra perfil elitista e excludente quando consagra ao segmento maior da população o acesso desigual ao ensino e à aprendizagem de contida qualidade.

Mesmo com avanços consideráveis ao longo do período republicano, a educação jamais alcançou a centralidade que ultrapassasse o plano do consenso no âmbito da retórica política, posto que o país chegou ao final dos anos 2010 com problemas persistentes ainda do século 19.¹ Exemplo disso é o registro atual de cerca de 1/4 da população adulta na condição de analfabetismo funcional (insuficiente capacidade de leitura, escrita e cálculo) e de 13,2 milhões de pessoas analfabetas (ou 8,3% dos brasileiros

* Professor do Instituto de Economia e Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

¹ O longínquo ano de 1827, cuja data de 15 de outubro transformou-se no dia do professor, marcou o lançamento da proposta das “escolas de primeiras letras em todas as cidades”, parecendo romper com a trajetória de atraso educacional imposta pelo sentido da colonização portuguesa. Mas, em 1867, por exemplo, o relatório Liberato Barroso indicou que somente 10% da população em idade escolar estavam matriculados nas escolas elementares. Ultrapassadas quinze décadas, os sinais do atraso educacional seguem inegáveis no Brasil, com o registro de analfabetos e parcela do segmento etário de 4 a 17 anos ainda fora da escola. Ver: Cunha, 1986; Lopes *et al.*, 2000.

de 15 anos e mais de idade), representando o oitavo posto mundial de maior contingente de analfabetismo, segundo a Unesco.

Ao mesmo tempo que não conseguiu livrar-se dos problemas de natureza quanti e qualitativos do ensino, o Brasil passou a ser desafiado por novas questões à educação impostas por transformações profundas no modo de funcionamento do capitalismo e da demografia nacional neste início do século XXI. A educação humanizadora, a aprendizagem para uma vida de longa duração, as demandas do trabalho imaterial, as exigências da igualdade de oportunidade, os problemas da sociabilidade e coesão social são algumas das formulações estabelecidas em meio à segunda onda de globalização capitalista e subordinação da política pública à privatização da economia do conhecimento.

Não bastasse a já complexa problemática nacional da educação, o Brasil encontra-se diante da emergência da Divisão Internacional do Trabalho (DIT), que aponta o conhecimento como uma de suas características fundamentais. Tudo isso no contexto de uma segunda onda de globalização capitalista, movida por grandes corporações transnacionais que monopolizam o comando do progresso técnico, do comércio externo e do capital, enquanto descentralizam fragmentadamente a produção por meio das cadeias globais de valor.

Ademais do comprometimento relativo à autonomia dos Estados nacionais frente ao avanço da globalização de dominância neoliberal e financeira, os sistemas educacionais nacionais sofrem pressão externa de interesse das agências multilaterais (Banco Mundial, OCDE, Unesco, entre outros) e corporações transnacionais. Neste contexto, o Brasil encontra-se profundamente desafiado a reconectar a política educacional no desenvolvimento nacional à luz dos parâmetros de modernidade do início do século XXI.

Como se sabe, o país recentemente restabeleceu o regime democrático, após 21 anos de ditadura militar (1964–1985). Concomitantemente, tem convivido com os requisitos da transição para a sociedade de serviços, pautados pela combinação da desindustrialização e dependência da exportação de *commodities* com a significativa reconfiguração demográfica e social.

A partir desta breve constatação que a presente contribuição busca reposicionar a política de educação frente aos desafios atuais do desenvolvimento brasileiro. Para tanto, o texto encontra-se decomposto em três partes distintas, porém articuladas entre si, sendo a primeira assentada na breve recuperação histórica do ideário educacional em dois momentos-chave do republicanismo brasileiro por diferentes gerações de pensadores progressistas.

A segunda parte debruça-se sobre os avanços e as insuficiências da atual política de educação no país, para, na terceira parte, expor desafios e oportunidades da política educacional que sejam capazes de se articularem ao desenvolvimento neste começo do século XXI. A parte final sinaliza com uma síntese das considerações principais.

EDUCAÇÃO NO PENSAMENTO PROGRESSISTA NACIONAL E A TARDIA E POSTERGADA MUDANÇA REPUBLICANA

As décadas de 1870 e de 1930 foram parteiras de duas das principais gerações de intelectuais e gestores partícipes das basilares transformações republicanas que permitiram chegar ao Brasil de hoje. Enquanto a geração constituída a partir de 1870 fez críticas à contemporânea constituição de uma nova e peculiar sociedade de classes pela via do selvagem capitalismo primário-exportador sucedâneo do escravismo, a geração pós-1930 integrou-se criticamente ao movimento que erigiu a moderna e anômala sociedade urbana e industrial frente ao atraso gerado durante o longo agrarismo.

Acontece que, entre as décadas de 1870 e 1920, com o auge da primeira onda de globalização capitalista liderada pelo Reino Unido, o Brasil reafirmou a sua posição subordinada e dependente à antiga DIT. Na época, a dominância das forças de mercado sobre a política tornava os partidos Liberal e Conservador da Monarquia (1822–1889) equivalentes na defesa da não interferência do Estado mínimo, inclusive na educação.²

² Tanto assim que a orientação educacional existente era de responsabilidade quase que exclusiva da sociedade civil e da Igreja Católica, com escassa intervenção pública no Império. A Constituição de 1824, por exemplo, registrou apenas o princípio da liberdade de ensino, sem restrições e mera intenção de “instrução primária gratuita a todos os cidadãos”, descolada da função primordial do Estado. Ver: Holanda, 1977; e Hilsdorf, 2003.

Apesar da realização das reformas política (1881), laboral (1888), na forma de governo (1889) e constitucional (1891), a passagem para a sociedade de classes movida pela emergência do capitalismo, herdeiro da antiga economia mercantil primário-exportadora, manteve praticamente inalterados os rumos da instrução durante a República Velha (1889 – 1930). Pelas mãos da geração de 1870, fundamentou-se a crítica séria aos intelectuais que ocupavam cargos públicos e que, desconectados da realidade local, articulavam a defesa da instrução popular e educação para o trabalhador com a manutenção do trabalho escravo. Ademais da superação da escravidão, concomitante com os elementos de sua reprodução, a universalização da instrução seria estratégica para os progressistas, posto que a miséria e a deseducação seriam elementos fundados no atraso derivado do passado colonial e imperial.³

Todavia, os princípios liberais da República Velha (1889–1930) mostraram-se insuficientes para estancar as elevadas desigualdades e preconceitos forjados por quase quatro séculos de hegemonia escravista. Ao ser identificada pela elite como inábil e indolente, a base da pirâmide social foi excluída da estrutura produtiva, ocupada crescentemente pela mão de obra branca imigrante.

A falta de acesso à educação básica para as classes populares revelou durante a República nascente a dualidade equivalente a conservadores e liberais no Império, que preferiram – quando muito – privilegiar o ensino superior ao primário e popular, conforme a Constituição Republicana de 1891. Tanto assim que a taxa de analfabetismo para a população de 7 anos e mais de idade foi reduzida somente 13,4% em três décadas de República Velha, passando de 79,8% dos brasileiros, em 1890, para 69,1%, em 1920.

Ainda no ano de 1920, por exemplo, apenas 19,7% da faixa etária de 7 a 14 anos estavam alfabetizados em todo o país, enquanto em 1867 havia somente 10% das crianças em idade escolar matriculadas no ensino primário. Para uma expansão média anual da população de 2,1% entre 1872 e 1920, o segmento etário de 5 a 14 anos cresceu 2,6% ao ano, passando

³ Cf.: Nabuco, 2005; Bomfim, 1993; Barbosa, 1947; e Veríssimo, 1906.

de 2,4 milhões (24,6% da população total) para 8,5 milhões (27,7% da população total) de crianças em idade escolar.

Para o contido aumento médio do Produto Interno Bruto (PIB) de 0,64% ao ano, a expectativa média de vida da população seguiu estabilizada. Entre as décadas de 1880 e 1920, por exemplo, a esperança média de vida ao nascer encontrou-se abaixo de 40 anos de idade.

Em função disso, a desilusão com o novo regime republicano em superar o atraso da sociedade agrária e escravista herdada da Monarquia não tardou a aparecer, sendo a prevalência dos interesses das oligarquias acima do federalismo descentralizado criticada pela geração de intelectuais desde 1870. Os constrangimentos à implementação de um novo modelo educacional, especialmente por intermédio da ampla oferta do Estado, resultou, entre outros entraves, da relativamente baixa carga tributária, estimada em 7% do PIB.

Pela referência de José Veríssimo, Rui Barbosa, Joaquim Nabuco, Carneiro Leão, Oliveira Vianna, Manoel Bomfim, André Rebouças, entre outros, a educação seria o meio pelo qual o povo conseguiria lutar por uma vida próspera, de liberdade e justiça, superando o atraso de passado comum. O que se assistiu, contudo, foi a predominância de uma população de analfabetos dirigida por uma elite constitutiva da sociedade de classes no capitalismo primário-exportador submisso à DIT liderada pelo imperialismo inglês.

Somente com o interregno da primeira onda de globalização capitalista no início do século XX que mudanças mais significativas na educação nacional passaram a ocorrer.⁴ Em grande medida devido à fase de ouro do capitalismo regulado a partir dos Estados Unidos, quando entre o final do segundo pós-guerra e a década de 1970 tornou-se possível a maior autonomia nas políticas nacionais simultaneamente à descolonização mundial.

⁴ A tentativa de constituição do Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos, em 1890, ocupado pelo positivista e militar Benjamin Constant, não teve sustentação, assumindo o papel de reformulação do tema educacional, logo incorporado ao Ministério da Justiça. Sem conseguir cumprir os ideais republicanos de universalização do acesso educacional, prevaleceu o perfil elitista e excludente da educação herdada da Monarquia, mesmo com a expansão das escolas que, sem transformações materiais, distribuição de riquezas, justiça e igualdade, seguiram sob a responsabilidade das antigas províncias comandadas pelas primitivas aristocracias agrárias. Mais detalhes em: Romanelli, 2007; e Reis, 2006.

Nesse sentido, percebe-se que, nas décadas de 1930 a 1970, a transição da arcaica e longeva sociedade agrária para a moderna urbana e industrial transcorreu acompanhada por reformas efetuadas nas esferas da organização do Estado desenvolvimentista. Destacaram-se, por exemplo, a democratização do regime político, o direito do trabalho, a expansão da instrução pública, entre outras.

Todas elas se mostraram funcionais e eficazes para o deslocamento da posição brasileira na Divisão Internacional do Trabalho, de mero exportador de *commodities* na década de 1920 para a 8ª economia industrial mais importante do mundo em 1980. Mesmo assim, a educação não foi universalizada, mantendo seu funcionamento na forma de monopólios sociais, com desigualdades de oportunidades e de ascensão social.

Na perspectiva da geração a partir de 1930, a centralidade da educação seria estratégica na conformação de um país justo e democrático. Sem que isso tivesse sido alcançado até então, os progressistas da época assumiram críticas contundentes ao ideário de modernização impulsionada por liberais republicanos.

Um dos pontos de referência crítica foi a limitada e contida experiência paulista dos grupos escolares enquanto modalidade de escola primária pública constituída por prédios suntuosos diferenciadores do passado monárquico. A realização do inquérito sobre a instrução pública na década de 1920 lançou novas abordagens para a educação, parcialmente aproveitadas por sucessivos governos desde a Revolução de 30.

Justamente a partir daí que o país começou a instalar os fundamentos da educação pública em base nacional. A partir da Revolução de 30, o governo federal implantou o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, transformando, pela primeira vez, a educação no direito de todos a ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, segundo a Constituição de 1934 (a segunda da era republicana).⁵

⁵ O primeiro Ministro da Educação foi Francisco Campos, um dos mais importantes ideólogos da direita no Brasil, que participou dos golpes de Estado em 1937 e 1964, tinha convicções antiliberais autoritárias que se mantiveram intactas até a década de 1950, quando assumiu a defesa das ideias liberais e agraristas.

Com isso, a educação primária tornou-se obrigatória e gratuita nas escolas públicas existentes e em expansão, enquanto eram criados simultaneamente os sistemas de ensino secundário e superior.⁶ Em 1931, por exemplo, surgiu o Estatuto das Universidades Brasileiras, que permitiu, no mesmo ano, a organização da Universidade Nacional do Rio de Janeiro, e, em 1934, a criação da Universidade de São Paulo pelo governo paulista.

Por outro lado, coube ao ensino secundário focar a formação da mão de obra para diferentes setores econômicos, sendo complementado pela oferta dos cursos de supletivo e de aprendizagem com financiamento paraestatal nas corporações patronais (Senai, Senac). Com mudanças sucessivas, o sentido do ensino médio foi sendo alterado, com estabelecimento de modalidades diversas de ensino clássico, científico e profissionalizante, entre outras.

De maneira geral, as reformas de caráter incremental buscaram aperfeiçoar a política educacional, como no caso da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, em 1961, sem conseguir, todavia, universalizar o acesso, nem mesmo ao ensino primário, sustentando ainda a chaga do analfabetismo. Em 1980, por exemplo, a taxa de escolarização atingia somente 2/3 do segmento etário de 5 a 17 anos, enquanto em 1920 era de menos de 9%, de 21,4% em 1940 e de 33,4% em 1960.

Da mesma forma, os avanços na expansão da rede escolar e de educadores, embora consideráveis, mantiveram os sinais do atraso educacional ao longo do ciclo da industrialização nacional, permeada pelo interregno da primeira onda de globalização capitalista. O abandono e a reprovação eram indicativos do contido estímulo ao ensino nacional, para além do elitismo e da exclusão fundamentada pelo monopólio social simbolizado no funil da educação brasileira.

No período de 1930 e 1980, por exemplo, a população cresceu ao ritmo de 2,6% ao ano, ao passo que o segmento etário de 5 a 14 anos

⁶ O ciclo da industrialização nacional transcorrido durante o interregno da primeira onda de globalização capitalista teve três legislações principais que orientaram a política de educação no Brasil: (i) a Lei Orgânica do Ensino de 1942 (no autoritarismo do Estado Novo de 1937 a 1945); (ii) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 (no regime democrático de 1946 a 1964); e (iii) as leis das reformas universitária de 1968 e do Ensino em 1971 (no autoritarismo da ditadura militar de 1964–1985). Ver: Paiva, 1990; e Saviani *et al.*, 2004.

expandiu 2% como média anual, passando de 8,5 milhões para 27,8 milhões de crianças em idade escolar. Com o aumento da urbanização, a taxa de fecundidade feminina reduziu-se em 31,2%, passando de 6,4 para 4,4 filhos por mulher entre as décadas de 1920 e 1970, ao mesmo tempo que a expectativa média de vida saltou de 34 anos para 62 anos.

Embora a taxa nacional de analfabetismo tenha decaído 53,8% em 60 anos, a quantidade de pessoas analfabetas de 5 anos e mais aumentou 95,6%, saltando de 16,7 milhões de pessoas (69,1% da população), em 1920, para 32,7 milhões de brasileiros (31,9% da população), em 1980. Ou seja, a diminuição média de apenas 0,7% ao ano, sem destacar as desigualdades territoriais, raciais, sexuais e etárias que marcam o analfabetismo no Brasil.

No período em referência, a oferta educacional cresceu consideravelmente, embora se mostrasse insuficiente para universalizar o acesso a todo o segmento em idade escolar. O constrangimento para isso não foi econômico, uma vez que o PIB *per capita* registrou crescimento médio anual de 3,2%, enquanto a carga tributária bruta saltou dos 7% para 22% do PIB.

Em conformidade com o movimento intelectual progressista desde a geração de 1870, a crítica à agenda liberal da República Velha serviu para a defesa da modernização do ensino a partir da consagração do direito de todos à educação e à laicidade.⁷ Nesse sentido, a ampliação do orçamento para financiar a expansão da educação pública contou também com a liberdade de atuação ao setor privado e religioso, estimulada pela isenção e subsídios tributários para o seu funcionamento.

⁷ Uma espécie de virada cultural renovou as bases do pensamento progressista a partir da década de 1930, com obras de Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, entre outros. No ano de 1932, por exemplo, teve importância o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova subscrito por Lourenço Filho, Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, entre outros, enquanto o Manifesto dos Educadores Mais uma Vez Convocados de 1959 influenciou o movimento pelas Reformas de Base, que foi derrotado pela ditadura militar (1964–1985). Ver mais em: Vaz, 1966; e Paro, 2010.

REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA NA VIRADA DO SÉCULO XXI: AVANÇOS E LIMITES

O ciclo político da Nova República, aberto a partir de 1985, com a “transição transada” do autoritarismo para o regime democrático, o mais longo até então, colocou a política de educação submetida a dois propósitos irreconciliáveis. De um lado, a perspectiva da educação humanizadora e libertadora conduzida por políticas públicas de base estatal, conforme defendiam intelectuais progressistas das gerações de 1870 e de 1930, e, de outro, a perspectiva privatizante que foi transformando a educação no serviço cada vez mais parametrizado como mercadoria a funcionar num quase mercado, segundo a orientação neoliberal.⁸

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 consolidou a educação como direito, um bem público de responsabilidade do Estado e da família. Em 1996, a LDB, de caráter minimalista, que nasceu no contexto neoliberal, buscou distribuir as responsabilidades na oferta do ensino entre os entes federativos de forma a democratizar o acesso à escola. Nesse processo, várias reformas no campo da gestão pedagógica e financeira provocaram, progressivamente, o esvaziamento do papel da escola pública enquanto centro da educação nacional de qualidade. Guardada a devida proporção, a política educacional no ciclo político da Nova República terminou não se distanciando profundamente da linha perseguida pela ditadura militar de massificação do acesso ao ensino de decadente qualidade e em colaboração com o avanço das escolas privadas, não obstante a contida elevação relativa dos gastos públicos.

Ademais, convém destacar que o sentido da massificação do acesso ao ensino fundamental no regime democrático atual se tornou possível diante da mudança demográfica. Entre os anos de 1980 e 2015, por exemplo, a população brasileira cresceu 1,6% como média anual, 1 ponto percentual abaixo do verificado entre 1940 e 1980. Para o segmento etário de até 14 anos de idade, o crescimento absoluto foi de 4,9 milhões

⁸ A atualização da perspectiva da geração de 1870 e de 1930 encontra-se tanto nas produções de Paulo Freire e Darcy Ribeiro quanto nos documentos de trabalho: Esperança e Mudança de 1982 do PMDB e da Conae de 2010. Em relação ao processo de mercantilização da educação, os documentos da Conferência Mundial de Educação de Jomtien, em 1990, do Banco Mundial, nos anos de 1980 e 1990, e da OCDE, nos anos 2000, são referências destacadas.

de pessoas (0,3% ao ano), ao passo que, entre 1940 e 1980, o adicional demográfico atingiu 26,7 milhões de indivíduos (2,3% ao ano).

Apesar de a economia brasileira ter ingressado em uma fase de baixo dinamismo econômico desde 1981, com expansão média anual do PIB *per capita* de 0,6%, diferentemente do verificado entre as décadas de 1940 e 1970, com crescimento médio do PIB *per capita* de 3,7% ao ano, o gasto com a educação aumentou. No ano de 2015, por exemplo, a despesa consolidada com a educação em relação ao PIB foi de 6,2%, enquanto em 1980 era de 2,4%, ou seja, aumento médio anual de 2,7%.

No período anterior, como verificado entre os anos de 1950 (1,4%) e 1980 (2,4%), a expansão média do gasto com educação em relação ao PIB foi de 1,8% ao ano. Em grande medida, o salto dos recursos comprometidos com a educação se deve, sobretudo, à Constituição Federal de 1988 que elevou a obrigatoriedade dos gastos com o ensino.

Assim, o compromisso legal da União passou de 10% para 18% das despesas e de 20% para 25%, no caso de estados e municípios. A carga tributária bruta do Estado brasileiro, que era de 17% do PIB, em 1960, subiu para 22% em 1980 e para 34% em 2015.

Diante disso, a taxa de escolarização líquida que em 1960 representava 66% do segmento etário de 7 a 14 anos, passou para 76%, em 1980, e 99%, em 2015.⁹ No ensino médio, a taxa de escolarização em 2015 foi 52,2%, enquanto era de 13,9% em 1980 e 6,8% em 1960. No ensino superior, a taxa de matrícula evoluiu de 2%, em 1960, para 11%, em 1980, e 19%, em 2015.

Provavelmente, o avanço da escolarização nos ensinos médio e superior também possa refletir a condição social da população que demanda a escola e que estava até então reprimida. A legislação que ampliou a obrigatoriedade, as exigências de escolaridade colocadas pelo mercado de trabalho e a mudança demográfica estimularam famílias e jovens das classes populares a procurar a escola pública.

⁹ De acordo com o Censo Escolar de 2015, três milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos estavam fora da escola no Brasil. Para a faixa de até 17 anos de idade, a educação é obrigatória, conforme Emenda Constitucional nº 59 e o Plano Nacional de Educação, que estabelecem o ano de 2016 como limite para a matrícula de todos.

Decorrente desta trajetória de expansão educacional, que contemplou tanto o aumento dos gastos relativamente ao PIB, como a ampliação do acesso à educação, transcorreu também o avanço da privatização do ensino. Isso pareceu ser mais evidente no ensino superior, posto que representa atualmente cerca de 1/4 de todo o gasto com a educação no país e tem a presença das escolas privadas saltando de 41,4% do total da matrículas em 1960, para 64,3% em 1980 e 73% em 2012.¹⁰

O apoio governamental também pareceu ser expressivo, cujas medidas tributárias se expressaram na forma do Prouni, que concedeu bolsas de estudo integrais e parciais aos alunos do ensino superior das instituições privadas, do abatimento do Imposto de Renda a pagar para as famílias e dos subsídios aos empréstimos em bancos públicos. Também as compras governamentais de serviços e produtos para educação (sistema de ensino apostilado, assessoria para gestão educacional, formação de professores e gestores, oferta de vagas entre outras) passaram cada vez mais a animar o mercado do ensino no Brasil.

Isso porque o ensino público e privado demanda uma verdadeira rede de apoio, que vai desde a oferta de livros didáticos e revistas especializadas, artigos escolares, transporte, alimentação, entre outros, cuja ação da iniciativa empresarial privada se destaca. No ano de 2008, por exemplo, o gasto médio mensal das famílias brasileiras com educação atingiu R\$ 64,81, equivalendo a 3,4% dos orçamentos familiares e 0,1% do PIB brasileiro. As principais despesas com educação referem-se aos cursos superiores (32%), regulares (26%) e outros atividades (24%).

Em plena segunda década do século XXI, o mercado do ensino no Brasil situa-se entre os dez principais do mundo, alcançando o faturamento de R\$ 60 bilhões ao ano, quando se contabiliza o segmento editorial, que inclui a venda de livros didáticos e produção dos sistemas de ensino e as mensalidades dos cursos privados, representando cerca de

¹⁰ No ensino fundamental, o setor privado responde por 85% das matrículas, em 2012, ante 87%, em 1980, e 89%, em 1960; ao passo que, no ensino médio, o setor privado, que atingia 64,1% das matrículas, em 1960, reduziu para 46,5%, em 1980, e 12,8%, em 2012. Ver: Durhan & Sampaio, 1995; Soares, 2002; Inep/Mec.

2% do PIB. Se considerarmos ainda o total das despesas do setor público, a educação chega a representar próximo de 9% do PIB, permitindo a formação de oligopólios privados na oferta do ensino, inclusive com participação de capital estrangeiro.

DESAFIOS E OPORTUNIDADES AO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO

No ciclo político da Nova República, iniciado em 1985, a política de educação terminou por aprofundar a dualidade que caracteriza sua trajetória histórica. Por um lado, respondeu, em parte, aos anseios das gerações de intelectuais progressistas desde o final do século XIX, cada vez mais permeado, por outro lado, pelo avanço do mercado de ensino privado.

Diferentemente do sentido de melhora nos indicadores educacionais medidos pela ampliação do acesso e da escolarização da população, o desenvolvimento nacional estancou diante do processo de desindustrialização e dependência das exportações de produtos primários. Desde a década de 1980, por exemplo, que a semiestagnação acompanha a evolução do PIB *per capita*, com a ocupação de baixa qualidade em expansão, contradizendo o esforço educacional por parte das políticas públicas e das famílias.

O resultado foi, no geral, a continuidade do movimento de massificação empobrecedora da escola originalmente introduzido pela ditadura militar a partir de 1964. Com isso, a educação seguiu assentada nos pilares seculares do elitismo e da exclusão.

No século XIX, a escola era fundamentalmente para a elite, enquanto no século passado respondeu mais ao objetivo da empregabilidade da mão de obra, sendo a grande maioria da população direcionada às escolas de baixa qualidade, enquanto a elite voltava-se para a aprendizagem avançada. Nestas condições, a educação não contribuiu decisivamente para promover a igualdade de oportunidade, uma vez que a inclusão pela massificação empobrecedora da qualidade apontou para a exclusão de forma cada vez mais sofisticada.

Para as próximas décadas, a política de educação precisa mais do que romper com os traços seculares do elitismo e da exclusão que a aprisionam.

Necessita enfrentar, de fato, os dois fenômenos principais que a desafiam neste início do século XXI.

Inicialmente, a força de uma segunda onda da globalização capitalista que conduzida por grandes corporações transnacionais, impõe novas fronteiras para a expansão dos mercados, incorporando o Estado à lógica da competição e mercantilização possível de todas as formas da vida, como no caso da educação. Concomitantemente, a profunda mudança nas estruturas produtiva e demográfica brasileira.

Com a reestruturação global do capitalismo, o tema da educação se recolocou diante de três novas bases. A primeira, assentada no processo neoliberal de globalização capitalista com dominância financeira que amplia a privatização do Estado em prol de novos mercados, como o da educação, convergente com as imposições globais de avaliações e sistemas de monitoramentos externos, serviços e produtos de competição privada.

A segunda base, vinculada ao fortalecimento de uma nova ideologia de direita global, que busca, na legitimação política da educação competitiva, reacender os laços da coesão social. Para tanto, a força propagandística dos meios de comunicação e informação, apoiados na lógica hegemônica asfixiante e destrutiva dos relatórios de instituições multilaterais e de corporações transnacionais sobre os sistemas nacionais de ensino, busca exercer a hegemonia cultural.

A terceira nova base se expressa pelo conceito da economia do conhecimento, que tem contribuído para esvaziar o entendimento da educação como uma referência e identidade fundamentalmente nacional. Neste sentido, a constituição da agenda global para a educação busca subordinar as decisões nacionais ao movimento maior da liberalização do mercado da educação.

Diante disso, as perspectivas sob a determinação brasileira da educação precisam se concentrar na trajetória possível da retomada do desenvolvimento e da transição demográfica. Se considerar, por exemplo, a população estimada de 216,4 milhões de habitantes para o ano de 2030, a presença do segmento de até 14 anos deverá ser de 28,3 milhões (13,1% do total), o que significa 20,4 milhões de pessoas a menos do verificado em 2015 (23,8% do total).

Este cenário demográfico declinante para o segmento etário precoce aponta para um horizonte jamais conhecido pela educação brasileira, o que oferece inédita possibilidade da universalização do ensino integral e integrado, verdadeiro ideal republicano sonhado por gerações de progressistas desde o final do século XIX. Com a mesma proporção de recursos atualmente estabelecidos constitucionalmente em relação ao PIB, o Brasil pode fazer uma profunda revolução educacional.

Ademais de constituir uma rede pública de qualidade no ensino, torna-se possível ampliar a permanência no ensino por tempo integral e de cobertura integrada desde a creche e ao longo do ciclo de vida, cuja longevidade pode aproximar-se dos 100 anos de idade. Neste sentido, a postergação possível do ingresso ao mercado de trabalho, frente à disponibilidade do maior tempo para a educação, viabiliza uma trajetória do ensino que alcança a universidade.

Da mesma forma, a política educacional com capacidade de atender demandas de aprendizagem durante o ciclo da vida, não mais focada nas faixas precoces, poderia se impor diante das novas possibilidades abertas pela transição demográfica. Ou seja, permitir a instalação das rotas de aprendizagem que permitissem à população fora da idade escolar de continuar no sistema educacional.

Tudo isso, é claro, condizente com a reconexão do Brasil à trilha do desenvolvimento, que resiste à segunda onda de globalização capitalista conduzida pelo neoliberalismo de dominação financeira. Mais do que o ideal republicano contido nas proposições de progressistas das gerações de 1870 e 1930, a atualização da política de educação no Brasil deveria transformá-la no elemento estratégico do desenvolvimento com justiça e aprofundamento democrático.

Assim, a recuperação da educação enquanto bem público elevaria a escola à dimensão plena da vida, cuja centralidade no trabalho humano em suas formas heterônoma e autônoma forçaria a superação do foco da empregabilidade submissa ao funcionamento dos mercados. Concomitantemente com a recuperação da industrialização, as ocupações com maiores requisitos de aprendizagem ganhariam maior espaço,

confirmando as rotas de formação que poderiam acompanhar os interessados ao longo da vida útil.

Esta seria uma das tarefas pelas quais a atualização da política de educação faria muito sentido, dando conta dos novos desafios e oportunidades ao Brasil. No mesmo compasso, permitiria contribuir ainda mais para a promoção da igualdade em uma sociedade cuja política educacional demarca a elitização e exclusão social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das vantagens de ser um país em busca do seu desenvolvimento é a possibilidade de inverter prioridades. Conhecer melhor o passado permite não só revelar erros antigos, como enfrentar de forma aberta e radical os traços comuns do elitismo e da exclusão que perseguem a trajetória pregressa da política de educação no Brasil.

Diante da atual reestruturação capitalista, imposta pela segunda onda de globalização conduzida pelas grandes corporações transnacionais, e sob a dominância financeira, a educação tem ocupado importante condicionante tanto na competição internacional como no desenvolvimento das nações. Exemplo disso tem sido a lógica do mundo dos negócios invadindo a esfera do ensino e tornando a igualdade circunscrita à esfera individual, por meio da oferta das competências atribuídas ao mercado de trabalho.

A retomada da política de educação na perspectiva do desenvolvimento brasileiro requer a oferta de formação sólida, assentada na produção e difusão dos conhecimentos associados às necessidades humanas e à postura crítica frente ao mundo. Para isso, a preferência da qualidade social no ensino requer o acesso ilimitado e a permanência educacional por longo prazo, capaz de dar conta das desigualdades regionais e pessoais, bem como o financiamento adequado aos novos desafios considerados.

Como princípio do desenvolvimento em novas bases para os próximos anos, o enfrentamento das carências do processo educacional e cultural da sociedade brasileira assume relevância central. Nesta perspectiva, que a transição demográfica concomitantemente com os

mecanismos de garantia de financiamento possibilitam que a aprendizagem tenha um salto qualitativo, com o maior envolvimento dos cidadãos, a ampliação da consciência dos indivíduos e a consolidação de redes de comunicação e informação alternativas às existentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación riestudo sectorial del Banco Mundial*. Washington: WB, 1995.

BARBOSA, R. *Reforma do ensino primário e várias instituições complementares da instrução pública*, v.X, t.I. Obras Completas. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

BOMFIM, M. *A América Latina: males de origem*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1993.

CUNHA, L. *Escola pública, escola particular e a democratização do ensino*. São Paulo: Cortez, 1986.

CURY, C. *Educação e contradição*. São Paulo: Cortez, 1983.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? In: *Revista Educação e Sociedade*, v.25, n.87. Campinas: maio/ago. 2004, p.423-460.

DINIZ, E. Globalização. Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. In: *São Paulo em Perspectiva*, n.15(4). São Paulo: 2001, p.13-22.

DURHAM, E. & SAMPAIO, H. *O ensino privado no Brasil*. São Paulo: USP, 1995.

FRIGOTTO, G. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortes, 2003.

GADOTTI, M. Perspectivas atuais para a educação. In: *São Paulo em Perspectiva*, 14(2), 2000, p.3-9.

- HILSDORF, M. *História da educação brasileira*. São Paulo: Thompson, 2003.
- HOLANDA, S. *História geral da civilização brasileira*. O Brasil Monárquico. Do Império à República, t.II, v.5. Rio de Janeiro; São Paulo: Difel, 1977.
- INEP/MEC. Sinopses Estatísticas dos Censos Educacionais.
- KRAWCZYK, N. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? In: *Revista Educação e Sociedade*, v.26, n.92. Campinas: out. 2005, p.799-819.
- LOPES, E. et al. *500 Anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica. 2000.
- MÉSZÁROS, I. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- NABUCO, J. *Campanha abolicionista no Recife*. Eleições de 1884, v.59. Brasanha Abolicionista no Recife, 2005.
- OCDE. *Regards sur l'éducation. Les Indicateurs de l'OCDE*. Paris: OCDE, 2007.
- PAIVA, V. Um século de educação republicana. In: *Pró-Posições*, v.1, n.2, Campinas: 1990, p.7-21.
- PARO, V. *Educação como exercício do poder*. São Paulo: Cortez, 2010.
- POCHMANN, M. Educação e trabalho: como desenvolver uma relação virtuosa? In: *Revista Educação e Sociedade*, v. 25, n. 7, Campinas: maio/ago., 2004, p.383-399.
- REIS, J. *As identidades do Brasil 2. De Calmon a Bomfim: a favor do Brasil: direita ou esquerda?* Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- ROMANELLI, O. *História da educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- SAVIANI, D. et al. *O legado educacional do século XX no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2004.
- SHWARTZMAN, S. Educação e pobreza no Brasil. In: *Cadernos Adenauer*, VII, n.2 Educação e pobreza na América Latina. Rio de Janeiro: FKA, jun. 2006.
- SOARES, L. *Educação de jovens e adultos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- VAZ, H. *Cultura e universidade*. Petrópolis: Vozes, 1966.
- VERÍSSIMO, J. *A educação Nacional*. Rio de Janeiro: Livraria F. Alves, 1906.

Mais saúde é mais desenvolvimento e mais direitos

Alexandre Padilha*

Saúde na Constituição resulta de várias políticas públicas devidamente compiladas no artigo 196, sob a égide “direito de todos e dever do Estado”. Tal conceito está alicerçado em políticas econômicas e sociais que visam à redução do risco de doenças e de outros agravos e do acesso universal às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Então, a saúde que queremos está associada ao modelo de país que almejamos, pois poucos setores são tão impactados e impactam tanto o paradigma de desenvolvimento que queremos como a saúde. Dessa forma, o compromisso com mais saúde está alinhado com um conjunto de políticas que buscam melhorar a qualidade de vida por meio da redução das desigualdades que infelizmente ainda assolam o brasileiro.

Saúde significa luta pela vida! E é isto que está no cerne do conceito de “direito à saúde”, garantido na Carta de 1988, e defendido por governos de esquerda, usuários, trabalhadores e militantes. Mais do que isso, esse sentido corresponde às experiências no contato com os serviços de saúde, que fazem pessoas descobrir potencialidades, talentos e outras

* Secretário Municipal de Saúde de São Paulo, Ex-Ministro da Coordenação Política do Governo Lula e Ex-Ministro da Saúde do Governo Dilma.

formas de vida despertadas pelo cuidado ou pela luta por uma saúde para todos. Milhões de trabalhadores se descobriram ao se transformar em profissionais de saúde. Idosos, mães, pessoas com deficiência, trabalhadores do campo e da cidade, lésbicas, gays, travestis, transexuais, indígenas, quilombolas, voluntários de serviços do câncer, doadores de órgãos, lideranças comunitárias e empresários que encontraram novas formas de se alimentar, se relacionar, conviver em comunidade, cuidar do seu local de moradia, proteger o meio ambiente, orientar as pessoas a partir de experiências positivas nas ações de promoção, prevenção, tratamento e reabilitação no SUS. Essa luta pela vida, por vivê-la plenamente e cada vez com mais autonomia, gerou também novos atores políticos, movimentos e políticas públicas que contribuem para o aprimoramento da democracia.

Saúde é segmento estratégico da economia. Não há uma nação rica que não tenha um peso significativo na sua economia baseado na variedade do complexo industrial e tecnológico e de serviços em saúde. No Brasil, o setor demanda quase 10% do PIB, empregando cerca de 12 milhões de trabalhadores com alto grau de especialização. É um dos segmentos econômicos com mais capilaridade em todos os municípios do país, e também mais globalizado. Investir em saúde é reposicionar o Brasil no mundo, é decisivo para reduzir desigualdades regionais, aproveitar potenciais econômicos ainda pouco explorados em um mercado de consumo gerado pelo SUS e por cerca de 50 milhões de usuários de planos de saúde (maior que muitos sistemas públicos consolidados, como o do Canadá) para dinamizar o polo de inovação da economia brasileira.

Saúde é o compromisso assumido pelo Brasil de consolidar um sistema público universal gratuito para mais de 200 milhões de habitantes em uma federação com três níveis de governo. Trata-se de um desafio complexo em um país de renda média, que envelheceu sem se tornar rico, com um conjunto de interesses advindos do setor privado e que está em um momento decisivo da sustentabilidade financeira. Como esse modelo de saúde brasileiro foi inspirado em equivalentes europeus, também de acesso universal, é mais do que iminente discutirmos também

paradigmas europeus de financiamento para sustentá-lo. Enquanto os EUA investem em torno de US\$ 8 mil/*per capita* (majoritariamente privados), a média da OCDE é de US\$ 3 mil/*per capita* (80% públicos); o Brasil ainda investe cerca de US\$ 500,00 *per capita*, abaixo de países como México (US\$ 823) e Turquia (US\$ 618), além dos vizinhos Chile, Uruguai e Argentina. Para darmos passos decisivos para a consolidação da saúde como direito, faz-se necessária uma profunda mudança de estrutura no sistema tributário brasileiro, dessa forma aliviando a carga sobre os trabalhadores e as atividades de consumo, focando no avanço da tributação das atividades econômicas nocivas à saúde, dos ganhos de dividendos, da circulação financeira, do patrimônio e de grandes heranças para financiar o sistema público de saúde. A garantia de financiamento suficiente e sustentável é ainda mais decisivo diante de ataques como desvinculação dos recursos, interrupção da fonte do Pré-sal e políticas de austeridade que estabelecem novos tetos para reduzir investimentos públicos.

PARA ALÉM DAS ESTATÍSTICAS, QUEREMOS UM SISTEMA DE SAÚDE HUMANIZADO

Os doze anos completos dos governos Lula e Dilma representam uma fase de avanços incontestáveis na saúde pública. Os objetivos do milênio referentes à saúde foram os primeiros a terem suas metas atingidas no Brasil: redução da mortalidade infantil, da mortalidade por DST/Aids, diminuição da incidência e mortalidade por malária e tuberculose, hanseníase, da mortalidade materna, redução da mortalidade por doenças cardiovasculares e por um conjunto de doenças infecciosas. Um bom exemplo foi a redução em 10% da necessidade de internações por diabetes no país entre 2010 a 2015, fruto da ampliação dos cuidados primários e do acesso aos medicamentos pelo Programa Farmácia Popular. Outro é a grande queda de mortes e internações por doenças infecciosas em crianças, fruto da queda da desnutrição e da incorporação na rede pública de vacinas, antes exclusivas na rede privada no segundo Governo Lula e no primeiro Governo Dilma.

Também foram anos de maior ampliação do acesso aos serviços de saúde desde a criação do SUS: a cobertura das equipes de Estratégia de

Saúde da Família (ESF) saiu de 30% (2003) para 70% (2015), com um salto representativo nas áreas mais vulneráveis, a partir de 2013, com o Programa Mais Médicos, que garantiu a expansão para mais de 65 milhões de brasileiros.

Com Lula e Dilma, o povo brasileiro passou a ter atendimento de urgência e emergência com o Samu 192 (hoje cobrindo mais de 150 milhões de pessoas), conheceu as UPAs 24h, consolidou o SUS como o maior sistema público de transplante e responsável por cerca de 90% dos tratamentos de câncer, assistiu à implantação da quase totalidade dos mais de dois mil Centros de Atenção Psicossocial (Caps) e, pela primeira vez, a mais de 95% dos partos passaram a acontecer com assistência de serviços de saúde.

Junto com a ampliação dos serviços de saúde, foi nos governos do PT que uma política de assistência farmacêutica consolidou-se no Brasil, passando a ser referência mundial para acesso universal e gratuito a medicamentos. Só durante o primeiro Governo Dilma, o número de medicamentos oferecidos gratuitamente pelo SUS passou de cerca de 450 para mais de 800 tipos; a Farmácia Popular passou de 15 mil para mais de 35 mil unidades (atendendo a mais de 30 milhões de pessoas), o número de vacinas incorporadas ao SUS, antes exclusivas das clínicas privadas, saltou de 11 para 17. Segmentos especializados, como as pessoas que dependem de produtos hemoderivados para hemofilia, ou tratamento de Aids, passaram a ter regularidade e maior variedade no acesso, inclusive de formulações recombinantes.

Saúde, acima de tudo, mais do que números é cuidado com pessoas. Isso coloca o compromisso de humanização do atendimento no dia a dia dos esforços de milhares de gestores locais e regionais, profissionais de saúde e conselheiros a serem liderados pelas mais altas autoridades do SUS: o Ministério da Saúde e o Conselho Nacional de Saúde. Esse compromisso, além de constituir um movimento de humanização da saúde naturalmente político-cultural de mudança diária do que é ofertado e construído junto com a população, implica que as necessidades e desejos dos usuários estejam no centro de todas as iniciativas, de programas e de investimentos como um todo.

É necessário trazermos para o patamar superior de prioridade a Política Nacional de Humanização do SUS, que estabeleça ao Governo Federal e a todos os níveis de gestão do SUS novos arranjos interfederativos de acompanhamento e indução financeira em torno dos seguintes compromissos:

a) acolhimento ao usuário como atitude estratégica para todos os serviços de saúde com acesso aberto;

b) ambientes humanizados, acolhedores e dignos nas unidades de saúde por meio de investimento em construção, reforma e modernização de equipamentos, sobretudo os financiados pelo Ministério da Saúde, que deve nortear a humanização da ambiência e acessibilidade aos usuários e trabalhadores. Essa ação se faz decisiva para o avanço de uma estratégia acolhedora nas portas de entrada do SUS. No caso dos serviços especializados, a consolidação de conceitos de ambiência que garantam, ao usuário e aos seus acompanhantes, dignidade e papéis de protagonistas no seu cuidado, e aos profissionais uma integração e interação das equipes e unidades de produção de um mesmo serviço; Não basta construir e reformar unidades, é decisivo que as obras sejam humanizadoras das estruturas dos serviços de Saúde,

c) enfrentamento ativo em busca do cumprimento dos direitos dos usuários: a ter acompanhante durante o atendimento e a internação; acompanhante de sua escolha e/ou doula durante todo o período de assistência ao parto; respeito à orientação sexual e à condição de gênero e raça; dignidade no atendimento às vítimas de violência; garantia dos direitos das mulheres vítimas de violência sexual de um acolhimento respeitoso, com facilitação da coleta de provas no próprio serviço de saúde e orientação quanto aos seus direitos legais e à profilaxia da gravidez e de doenças sexualmente transmissíveis (está em risco por conta da tentativa de retrocesso conduzida pelo atual presidente da Câmara dos Deputados);

d) que a unidade de saúde não seja lugar para mais adoecimento e perda de autonomia. Que a adoção dos protocolos de segurança do paciente pelos serviços, sobretudo os hospitalares, seja obrigatória. Medidas de

proteção e prevenção de acidentes, cuidados especiais com os pacientes acamados, diretrizes de controle de infecções hospitalares, protocolos de cirurgia segura, uso racional e responsável de medicamentos e indicadores permanentes de acompanhamento;

e) abrir hospitais e unidades de saúde para as preocupações e queixas dos usuários, às famílias e à comunidade. As UBS precisam ser verdadeiros centros comunitários de convivência e solidariedade social na comunidade. Os hospitais devem estar abertos aos acompanhantes, às famílias e ao território do entorno. Indução de medidas de adoção de visita aberta e núcleo de acesso, qualidade e humanização nos hospitais de acordo com a realidade local;

f) induzir que toda equipe de saúde tenha responsabilidade sob um território e grupo de pessoas. Todo usuário deve saber quem são o médico e a equipe responsável pelo seu cuidado. Reforçar o vínculo das equipes de ESF com as famílias do seu território, a responsabilização de outros formatos de atenção primária com usuários e território, vinculação e responsabilização de equipes de serviços especializados com seus pacientes;

g) indução para que todos os serviços adotem ouvidoria, pesquisa ativa de satisfação do usuário e avaliação dos serviços como instrumentos permanentes de revisão das suas práticas e das decisões de financiamento;

h) valorização dos trabalhadores e de sua opinião na reorganização e no planejamento dos serviços. Medidas, sobretudo, federais e estaduais de indução para dedicação exclusiva ao SUS;

i) compartilhamento permanente da gestão com trabalhadores, usuários, gestores e parceiros. Revitalizar as instâncias regionais de pactuação e condução de redes entre diferentes níveis da federação. Fortalecimento das estratégias de apoio e supervisão integrados na construção e no acompanhamento de políticas entre os vários níveis de governo e de gestão dos serviços.

ENFRENTAR OS DESEQUILÍBRIOS NO ACESSO AOS SERVIÇOS DE SAÚDE É SUPERAR A DESIGUALDADE

Em 2003, simplesmente inexistiam serviços na rede pública que oferecessem diagnósticos e tratamento integral de alta complexidade em cardiologia, neurologia e oncologia fora das capitais de mais da metade dos estados da Federação e na quase totalidade dos estados do Norte e Nordeste, por exemplo. E, onde existiam, havia uma profunda concentração relacionada ao mercado privado de saúde. Iniciamos o caminho para superar essa desigualdade de acesso com os governos Lula e Dilma. Foram políticas de expansão das redes de urgência e emergência, a criação e implantação do Samu, planos nacionais de expansão de cuidados especializados à saúde integral da mulher, de rede oncológica, unidades de trauma e cardiologia, expansão dos programas de formação de especialistas, mas o Brasil ainda é muito desigual. Por exemplo, o país é dividido em 436 regiões de saúde. Destas, 103 possuem serviços de atendimento integral a mulheres com câncer de mama, apenas 15 Unidades Federativas têm serviços especializados para todos os procedimentos cirúrgicos de tratamento para coluna e só 21 estados têm serviços especializados para todos os tratamentos de cardiologia.

SUPERAR A DESIGUALDADE COM QUALIDADE COMEÇA COM UMA SAÚDE CADA VEZ MAIS PERTO DO POVO

A nova Política Nacional da Atenção Básica de 2011 e o Programa Mais Médicos foram os dois passos decisivos para estabelecer o atendimento multiprofissional, enraizado nas comunidades, de maneira a acompanhar as famílias de forma integral e contínua. Esse é o caminho inspirado na história dos sistemas públicos bem-sucedidos do mundo e um desafio fundamental para um país diverso como o Brasil e que assiste a uma rápida transição demográfica, com urbanização e envelhecimento da sua população. O Mais Médicos foi o passo mais corajoso, depois da criação do SUS, para consolidar as diretrizes da atenção básica: superar todas as adversidades quando se trata de cuidar das pessoas o mais perto possível da sua realidade diária, onde mora, trabalha, estuda e vive. Mesmo não mencionado pelos seus críticos, o Mais Médicos

começa com o maior investimento em reestruturação física das UBS para dar dignidade à população e condições de trabalho aos profissionais. Foram mais de R\$ 5 bilhões de investimento em parceria com os municípios, metade das obras já entregues antes do terceiro ano do programa. A inédita presença de mais de 18 mil profissionais médicos da saúde da família soma-se a enfermeiros, agentes comunitários de saúde e equipes multiprofissionais, ampliando a cobertura da estratégia de saúde à família para mais 65 milhões de brasileiros, 75% deles em municípios de alta vulnerabilidade econômica e social. Essa presença na periferia das cidades e nas áreas remotas do interior gerou um aumento de 33% da média mensal de consultas na atenção básica e 14% de redução na internação por doenças que tradicionalmente podem ser resolvidas na atenção básica. Mesmo em cidades grandes, como São Paulo, a presença do Mais Médicos foi responsável pela queda da mortalidade infantil nas regiões periféricas, que pela primeira vez atingiram patamares de países desenvolvidos com menos de dez mortes por mil nascidos vivos. Um exemplo simbólico do impacto do Mais Médicos aconteceu na área indígena onde, pela primeira vez, desde quando foi criado o subsistema de saúde indígena em 1998, foi possível a presença de médicos de atenção primária em todos os distritos sanitários especiais indígenas do país. O caminho para a ampliação do acesso na atenção básica foi iniciado com o Mais Médicos, mas além de impedirmos qualquer retrocesso neste programa, os passos precisam continuar firmes e com horizonte claro:

a) universalizar a reestruturação física e tecnológica das UBS: unidade básica de saúde não pode ser “postinho de saúde”, de segunda categoria, é fundamental termos ambiência humanizada e que estimule atividades de promoção e prevenção, equipamentos que ampliem a capacidade de resolver problemas de saúde, de tecnologia de informação que permita uso de fragmentadas de registro, monitoramento do cuidado aos pacientes e comunicação para condução de casos e atualização dos profissionais;

b) garantir a universalização da assistência farmacêutica, das equipes de saúde bucal e os núcleos de apoio com profissionais como

psicólogos, nutricionistas, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, assistentes sociais e médicos especialistas (NASFs) equivalentes para toda a estratégia de saúde da família e outras modalidades de atenção básica em saúde;

c) estratégias permanentes que garantam qualidade na atenção básica com medidas de valorização dos trabalhadores, fixação e educação permanente dos profissionais, ampliação da residência em medicina da família, comunidade e multiprofissional, estímulo a acompanhamento de indicadores de qualidade baseados nos atributos da atenção primária;

d) aprofundar a mudança do padrão de financiamento da atenção básica com um compromisso de crescimento contínuo de recursos do Ministério da Saúde e dos governos estaduais para atenção básica, desconcentrando-os da atenção hospitalar. Ampliar recursos vinculados à qualidade do atendimento, como os indicadores do PMAQ¹ e PCATool,² e ampliar as visões que permitam arranjos de equipes diversas (como já foram os Consultórios na Rua, as UBS fluviais, as equipes de especialidades da atenção básica territorializada) para realidades tão diversas no Brasil.

REORGANIZAR O SUS E EQUIPES PARA ATENDER VULNERABILIDADES E DIVERSIDADES RUMO A UM BRASIL MAIS JUSTO

Para além das disparidades regionais e sociais históricas de um país continental, um grande desafio é superar as amarras da organização do Estado brasileiro de modo a produzir saúde, que não compreendem novas realidades de vulnerabilidade e diversas formas de viver a vida que só podem ser construídas e superadas por um sistema público com as características do SUS. As regras do Estado brasileiro e as cartilhas nas quais rezam a formação da grande maioria dos nossos profissionais e conhecimento em saúde não foram pensadas para lidar com as particularidades de milhões de brasileiros. Nelas não estavam previstas a população que vive em situação de rua; a população LGBT e seus nomes sociais e horários

¹ Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica do Ministério da Saúde. Disponível em: <http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_pmaq.php>.

² Instrumento de Avaliação da Atenção Primária (PCATool – Primary Care Assessment Tool) do Ministério da Saúde. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_avaliacao_pcatool_brasil.pdf>.

diversos de acessar os serviços; a população indígena e seus territórios diversos das divisas de municípios; os demorados trajetos fluviais da Amazônia e do Pantanal; os longos trajetos rurais do sertão nordestino aos pampas gaúchos; a rica e cada vez mais presente população imigrante e sua cultura; o universo de comunidades nas regiões metropolitanas que não recebem qualquer prevenção de agentes do Estado; os perímetros dos bairros e cidades dormitórios, incompatíveis com as estruturas tradicionais das unidades de saúde; o atendimento a uma das maiores populações carcerárias do mundo e seus familiares etc..

Por um lado, devemos ter o compromisso permanente de multiplicar e buscar a universalização dos novos arranjos já formulados, como os Consultórios na Rua, que experimentam o cuidado de populações em situação de rua e cenas de uso abusivo de drogas; das UBS fluviais da Amazônia; do novo modelo de saúde indígena; do programa de acolhimento à população imigrante e o transcidadania da cidade de São Paulo; das equipes móveis em áreas de ocupação urbana e rural; dos pactos de vigilância, prevenção e tratamento de doenças infecciosas com populações vulneráveis, como a malária entre indígenas e garimpeiros. Mas não podemos nos contentar com o que já criamos. É necessário experimentarmos novos parâmetros da distribuição das equipes de saúde da família pela população, repensarmos sua atuação em comunidade de difícil acesso, áreas de ocupação urbana e rural, populações com características migratórias e imigrantes estrangeiros, territórios mal definidos em municípios conurbados etc.. Novas linhas de cuidado de atenção serão necessárias para acesso às consultas com especialistas e saúde bucal em população de rua, ribeirinha e em privação de liberdade e demandas específicas da saúde da população negra e da atenção integral à saúde da mulher.

É o SUS e nossos profissionais que precisam se adaptar e se recriar para acompanhar os diferentes modos de vida e não o contrário. Reorganizar o SUS para atender ao mais vulnerável e ao diverso é também fortalecê-lo e humanizá-lo para atender a toda a população.

Ampliar e fortalecer a atenção básica eram passos decisivos para a consolidação do projeto original do SUS, mas isso escancara o quanto

ainda é concentrado, demorado e muitas vezes inexistente o acesso ao atendimento de especialidades, seus exames diagnósticos, procedimentos cirúrgicos, internações e projetos terapêuticos.

É preciso:

a) indução do Governo Federal para ampliação do acesso ao atendimento especializado em pactos regionais (reduzindo as assimetrias) e consolidando a ideia de rede;

b) mudança do modelo de financiamento, com a superação da tabela SUS e do pagamento por procedimento, e instituição de modelos completos de diagnóstico, terapia e segmento;

c) política nacional de transporte em saúde qualificando o acesso às redes regionais e reduzindo restrição ou clientelismo do deslocamento dos pacientes;

d) indução federal para multiplicar modelos como os hospitais-dia criados em São Paulo: exames, consultas e cirurgias especializadas, desospitalizando a atenção.

O BRASIL MUDOU MUITO E NOVOS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS PARA A SAÚDE JÁ BATEM A NOSSA PORTA

É preciso se preparar cada vez mais para cuidar dos idosos, sem deixar de lado a garantia de que nossas crianças nasçam, desenvolvam suas potencialidades e tenham uma primeira infância saudável e nossos jovens parem de morrer pela violência.

Na metade do século passado, de cada mil brasileiros nascidos vivos, 150 não chegavam ao primeiro ano de vida, menos de 5% da população tinha mais de 60 anos. Em pouco tempo, esta realidade se transformou. Entre as pessoas com mais de 60 anos, saímos de seis milhões, em 1975, para 14 milhões, em 2001; e vamos para 32 milhões, em 2025, 24% da população, ou seja, 45 milhões em 2050. O Brasil envelhecerá na metade do tempo em que envelheceu a Europa. Em 2050 deveremos ter 15 milhões de pessoas com mais de 80 anos de idade. Ao mesmo tempo,

as taxas de cesáreas continuam recordes mundiais no Brasil: mais de 84% no setor privado e ainda de 30% a 35% no SUS. Apesar de atingirmos o objetivo do milênio, com a queda na mortalidade infantil (antes do primeiro ano de vida) e da infância, nossas crianças ainda sofrem com um conjunto de determinantes sociais, riscos à saúde e dificuldades de acesso que afetam diretamente seu desenvolvimento: a violência urbana e doméstica, a obesidade infantil e os padrões de estímulo ao consumo, os danos ambientais, o modo de vida urbano e as condições de moradias, a incipiente rede de serviços especializados da saúde, quando necessário, e os desafios do acesso e qualidade à educação, à cultura e ao lazer.

Uma profunda mudança de paradigma da oferta, produção e acesso à saúde é cada vez mais necessária, com essas duas realidades nos extremos do nosso ciclo de vida. Ao longo da história das nossas políticas sanitárias, o grande paradigma sempre foi o da prevenção, vigilância e terapia das doenças infecciosas e do esforço global de salvar a vida das nossas crianças e do acontecimento do nascimento; combinado com uma abordagem com capacidade de rápida cura dos problemas que poderiam surgir ao longo da vida: cirurgias, antibióticos, transplantes, medicamentos que “tiram com a mão” as doenças e problemas. As abordagens intersetoriais nesse paradigma priorizavam o saneamento básico, as condições básicas de moradia e segurança alimentar. Juntou-se a isso o esforço tecnológico global no desenvolvimento de vacinas, medicamentos, equipamentos diagnósticos e utensílios cirúrgicos, que contribuíam para essa abordagem curativa. A partir deste paradigma, estruturaram-se os serviços e a formação dos profissionais e, em certa medida, também os movimentos de luta por acesso e direito à saúde. Um país que ainda convive com epidemias como a dengue, regiões com mortalidade infantil com dois dígitos, e ainda necessidade de enfrentar a desigualdade de acesso, não poderá abandonar totalmente esse modelo. Aliás, essa é uma tarefa de todo o mundo, mesmo nas regiões mais desenvolvidas e de clima não tropical. Mas a nova realidade que afeta os dilemas da saúde das crianças, adultos, jovens e idosos exige a mutação para o paradigma do cuidado, do conselho, para além do curador.

É a necessidade da reestruturação dos serviços e da oferta dos profissionais para o acompanhamento permanente, ao longo de uma vida, com capacidade de lidar com atitudes, hábitos e comportamentos, com determinantes e vulnerabilidades sociais mais complexas, com a articulação intersectorial de outra dimensão.

CUIDAR DAS CRIANÇAS, DOS JOVENS E DOS IDOSOS

Foi feito um primeiro estudo com idosos no Brasil, de acompanhamento até o desfecho negativo (morte). No começo do estudo, apenas 6% não tinham doença crônica; 81% tinham de uma a quatro doenças crônicas; e 15% tinham cinco ou mais doenças crônicas. O mais importante é quando se acompanha longitudinalmente os desfechos negativos, não há relação com a quantidade de doenças no início do acompanhamento, mas sim se tinham algum problema de saúde mental, se tinham acompanhantes na vida cotidiana (família ou cuidadores), se haviam sofrido queda (doméstica ou se deslocando na cidade) e a quantidade de tempo que ficavam em um hospital. No tocante a doenças, o que influenciava não era o número, mas a existência de doença que levava a algum tipo de incapacidade. Além da saúde mental, já apontada em relatório da OMS como uma das maiores causas de incapacidade, acometimentos visuais (catarata, retinopatia do diabetes), auditiva ou pulmonar que o deixasse acamado. Isso, por um lado, gera uma transformação nos indicadores que devemos seguir, sobretudo aqueles que nos mostrem traços de qualidade de vida, convivência social, número de quedas e hospitalização sem indicação.

O segundo impacto foram estudos qualitativos que mostram o quanto a capacidade de observação das equipes de agentes comunitários de saúde e profissionais da estratégia de saúde da família sobre a relação mãe-filho-núcleo familiar desde o parto até o final da primeira infância impactam diretamente na vida desse futuro adulto, desde os seus hábitos alimentares, o seu desempenho escolar até, muitas vezes, para driblar o caminho da violência urbana.

O terceiro impacto foram as medidas intersectoriais, tais como as de controle da velocidade máxima nas grandes cidades, a ampliação

dos espaços públicos de cultura e lazer e a iluminação pública, que já tiveram redução de mortalidade; do uso abusivo de drogas, de internações e na aquisição de deficiência física na população de jovens adultos das grandes cidades, como, por exemplo, em São Paulo, com as políticas de Fernando Haddad.

Já começamos a enfrentar esta nova realidade com Lula e Dilma quando garantimos acesso a medicamentos para as principais doenças crônicas, com a Rede Cegonha e seus esforços em mudar o modelo de assistência ao parto; quando iniciamos a construção de uma rede de saúde mental substituindo gradativamente a lógica manicomial; quando criamos o Melhor em Casa, como programa de acompanhamento de internados domiciliares, levando a desospitalização mais precoce; quando permitimos novos arranjos nas equipes de saúde da família para garantir maior vínculo com seus pacientes; quando transformamos em obrigatórios os dados de atendimento à violência, orientando novas políticas de trânsito, segurança e uso do espaço urbano; e quando iniciamos uma aliança com os jovens para o enfrentamento dos seus riscos e agravos à saúde, entre outras iniciativas.

Mas a intensidade desta mudança exige da nossa parte também aprofundarmos as políticas de saúde e intersetoriais que possam ter impacto decisivo nesta nova realidade:

a) uma agenda intersetorial de promoção à saúde só será possível quando assumida como prioridade da pauta política que ultrapasse o setor saúde. Com ela, enfrentaremos os padrões de estímulo ao consumo alimentar, em especial a publicidade voltada para crianças, teremos políticas urbanas que protejamos a vida na mobilidade, na ocupação do solo urbano, na segurança pública, no fomento a espaços públicos de convivência-lazer-cultura para todas as faixas etárias, e teremos políticas de desenvolvimento amparadas na sustentabilidade ambiental;

b) superar definitivamente dois modelos que fracassaram em lidar com os problemas da saúde mental. O manicomial-medicalizante e as políticas de enfrentamento às drogas pautadas nas diretrizes da Guerra às Drogas. O primeiro colecionou, de um lado, uma profusão de

desrespeito aos direitos humanos, a estigmatização dos transtornos mentais que levaram à exclusão das pessoas e ao uso irracional abusivo de antidepressivos, ansiolíticos e antipsicóticos. O segundo, a Guerra às Drogas e seus derivados urbanos higienistas, revelou-se em uma verdadeira guerra aos pobres: são os pobres que sofrem com a reclusão, com a desestruturação familiar, com o encarceramento em massa recaindo sobre os pobres, jovens e mulheres, com a desestabilização de atividades realizadas por profissionais de saúde nas cenas urbanas de uso abusivo de drogas. Não pode haver retrocesso nas diretrizes da Política Nacional da Saúde Mental e precisamos concluir a implementação de toda a Rede de Atenção Psicossocial com seus CAPS, leitos em hospital geral, residências terapêuticas, unidades de acolhimento, núcleos de estímulo à criatividade, convivência e economia solidária com os usuários; todo apoio aos modelos de redução de danos e ação intersetorial com moradia social, segurança alimentar e segurança pública que respeite a vida, como na experiência do Programa de Braços Abertos, em São Paulo, e diretrizes nacionais ou locais do uso de medicamentos para os agravos no campo da saúde mental;

c) assumir uma prioridade para a reorganização do SUS para lidar com o envelhecimento ativo, o cuidado contínuo e a desospitalização dos idosos. Esta prioridade inicia-se na atenção básica com equipes multiprofissionais apropriadas, com o estímulo à atividade física e às práticas corporais integrativas, a ampliação da rede de cuidadores/apoiadores (qualificar inclusive indivíduos que não sejam profissionais de saúde) e ação intersetorial com a rede de assistência social. Uma forte ampliação dos programas de atenção domiciliar, iniciado pelo Governo Federal com o Melhor em Casa. Um compromisso nacional com metas específicas de garantir acesso absoluto à cirurgia e a terapias que possam reverter situações que levam à incapacidade do idoso, sobretudo problemas visuais, auditivos, saúde mental e prevenção a acidentes. Iniciar a estruturação de uma rede integral de atendimento especializado ao idoso, tanto ambulatorial e hospitalar, extremamente articulada com a atenção básica e o atendimento domiciliar. Esse atendimento não pode se fragmentar nos serviços a partir das especialidades, perdendo a dimensão dos cuidados em relação ao envelhecimento ativo e aos aspectos principais que levam a um desfecho negativo aos idosos, como já visto;

d) aprofundar o enfrentamento em relação à indústria de cesáreas do Brasil. Por um lado, ampliar a presença de elementos que afirmam a possibilidade de um modelo que estimule o parto humanizado: qualificar o pré-natal e a orientação quanto aos direitos reprodutivos das mulheres, ampliar centros de parto normal, incluir fortemente obstetras e doulas na rede, modelos de financiamento e regulação do privado que não estimulem a cesariana.

e) apostar no acompanhamento do desenvolvimento das crianças de forma intersetorial, como o exemplo do São Paulo Carinhosa, a partir das equipes de atenção básica que assistem ao pré-natal e ao início do acompanhamento do desenvolvimento infantil, obrigatoriamente com uma articulação intersetorial no território, com educação, assistência social e identificação de situações de vulnerabilidade e violência doméstica;

f) investir em uma rede de prevenção, cuidados, reabilitação para as pessoas com deficiência, inspirada na experiência inicial do Viver sem Limites do Governo Dilma. Esse será um tema cada vez presente no cotidiano do SUS e das famílias brasileiras. Pelo lado positivo, é que felizmente as crianças que nasciam com alguma deficiência vivem cada vez mais, muitas chegando à idade adulta, e pessoas que morriam por eventos agudos, como acidente vascular cerebral, felizmente sobrevivem mais, ficando anos com alguma deficiência adquirida. Pelo lado negativo, é o crescimento entre pessoas do segmento adulto jovem de pessoas que adquirem uma deficiência por conta de acidentes no trânsito e pela violência urbana. A acessibilidade como política intersetorial e o investimento tecnológico em tecnologia assistiva serão iniciativas fundamentais para a expansão dessa rede.

NA SAÚDE, TER CADA VEZ MAIS GENTE ESPECIALISTA EM CUIDAR DE GENTE

O impacto mais duradouro e estruturante do Mais Médicos não é sua ação imediata de provimentos de profissionais nas áreas mais vulneráveis do país. Mas, sim, a afirmação de um modelo de profissionais na saúde da família que passa a contribuir como modelo de cuidado na atenção básica e para toda a rede. Uma pesquisa realizada pelo TCU, provavelmente com o intuito de identificar críticas ao programa,

encontrou outra realidade em 1.837 municípios pesquisados: 95% de usuários satisfeitos; 86% de melhora dos indicadores de qualidade; aumento de 33% nas consultas e de 32% nas visitas domiciliares; sensação de redução do tempo de espera para 89% dos usuários; e 98% para os gestores. É evidente que esses resultados não estão restritos à atuação dos médicos, mas sim de toda uma equipe de profissionais de saúde que dá a dimensão ampliada ao cuidado em saúde.

A experiência do Mais Médicos soma-se à de outros países que ousaram construir sistemas nacionais públicos, a extrema necessidade do setor de saúde em influenciar decisivamente as políticas de formação e educação permanente dos profissionais de saúde, quantos formar, onde formar, como formar. É fundamental que a primeira ousadia seja concretizada com o cumprimento da meta de ampliação de vagas da graduação, regionalizando para regiões desassistidas, incluindo os negros, indígenas, pobres, alunos de escola pública, na oportunidade de se tornarem médicos: criar mais 11.500 vagas nos cursos de medicina até 2017. É fundamental a meta de formação de especialidades médicas (a residência médica), de 12.400 vagas, com o foco na medicina da família e comunidade e nas especialidades de que mais precisamos. A oportunidade da residência multiprofissional também precisa ser ampliada, qualificando cada vez os profissionais de saúde.

A reorientação dos cursos de medicina e de todos os profissionais de saúde, garantindo uma inserção precoce na realidade de saúde do nosso povo e na rede de atenção básica, fora do hospital universitário, é fundamental. Para esta reorientação, a instituição do exame nacional progressivo de avaliação dos estudantes ao longo do curso é uma estratégia muito importante. É errado punir isoladamente o estudante de graduação por não atingir um desempenho esperado, mas sua avaliação tem que contribuir para a avaliação da instituição que o forma, punindo-a quando necessário. Certamente o exame nacional irá também reafirmar paulatinamente a superioridade dos processos de formação integrados, baseados em situações mais próximas da realidade de vida e saúde do nosso povo, que desenvolvam a relação interprofissional.

O SUS É ÚNICO TAMBÉM PELOS TRÊS NÍVEIS DIFERENTES DE GOVERNANÇA: FORTALECER A GESTÃO PÚBLICA

Um dos maiores desafios da gestão do SUS é a falta de cooperação e solidariedade entre os níveis de governo. Tempos de gestão (calendário eleitoral) diferentes, disputa entre redes municipais e estaduais e rotatividade dos gestores da saúde agravam essa particularidade de um sistema que exige cooperação fina e que tem três níveis com graus elevados de autonomia. O SUS depende fortemente da gestão municipal, seus sucessos e fracassos advêm fortemente deste nível de gestão. Os estados, com raras exceções, não assumiram sua responsabilidade de coordenação. No âmbito federal, embora passos importantes tenham sido dados, como a aprovação da Lei Nacional de Consórcios Públicos, a regulamentação da emenda constitucional que estabelece o que é investimento em saúde, como se deve prestar contas e o patamar para cada ente da federação, e com o Decreto de Regulamentação da Lei Orgânica do SUS, é fundamental aprofundarmos esses mecanismos. A iniciativa de uma Lei de Responsabilidade Sanitária, em tramitação no Congresso Nacional, estabelecendo sanções aos chefes de governo pelo não alcance de metas, parece um instrumento fundamental para o avanço nas relações entre os entes. Por outro lado, a aposta nos instrumentos regionais de pactuação e na indução da existência desses instrumentos por parte do Governo Federal têm resultado em avanços significativos. Modalidades mais permanentes de gerência de políticas e serviços, muitas com dimensão regional pactuada pelos municípios, precisam ser cada vez mais experimentadas, como os consórcios públicos ou conselhos de gestão de serviços regionais, como hospitais e centros de referência, conduzidos por mais de um nível de governo, conferindo um caráter público e mais estável aos mesmos. Outro fator importante que poderá contribuir para a cooperação e instrumentalizar ações de cobrança e punição, quando ela não existe, é a crescente interoperabilidade nos sistemas de informação, o grau de adesão ao e-SUS, a atenção básica e o aprimoramento em todos os mecanismos do Cartão SUS, estes serão fatores que contribuirão para as ações de cooperação. Diferente de outras políticas sociais ou sistemas nacionais, a cooperação entre os entes é decisiva na saúde.

Enquanto na educação as responsabilidades e competências são bem claras em determinados ciclos de vida, este modelo é impossível na saúde porque o usuário pode demandar a qualquer momento diferentes níveis de complexidade de atendimento, com uma grande imprevisibilidade e urgência que não tem paralelo.

Ao mesmo tempo, fortalecer a capacidade institucional pública da gestão deste complexo sistema de saúde é fundamental. Se é verdade que a variedade de serviços, as modalidades diversas de inserção dos profissionais, a urgência na execução são incompatíveis com regras da tradicional administração estatal, as experiências de terceirização completa da gestão da rede de saúde têm sido uma sucessão de fracassos, além de um largo campo de proliferação de variados interesses privados, nem sempre compatíveis com os do SUS e/ou o interesse público. O fortalecimento da capacidade institucional, a inovação nas graduações de saúde pública, o esforço permanente de capacitação dos gestores e a adoção de marcos legais e práticas que estabeleçam mais transparência, controle social, chamamentos públicos e aprimoramentos de custeio nas relações de parceria com o setor privado têm sido muito importantes. Mas está claro hoje um cenário de intensa disputa e nela o público tem que prevalecer diante de estruturas fechadas da administração tradicional ou pautadas apenas pelos interesses de determinado mercado privado.

Crescer, proteger, incluir: nenhum passo atrás na política ambiental

Luiz Antonio Correia de Carvalho*

O fortalecimento da chamada bancada BBB (Boi, Bala e Bíblia), no Congresso Nacional, pilar do golpe parlamentar desferido contra o governo eleito da Presidenta Dilma Rousseff – sem a legitimidade do voto popular e sem que se tivesse apontado qualquer crime cometido pela presidenta – deve encontrar forte resistência na sociedade brasileira a qualquer retrocesso também no plano da política ambiental que, nos últimos anos, tornou-se uma política de Estado, com forte reconhecimento internacional. Mas a mobilização da sociedade tem de ir além: quais os nossos desafios e as nossas utopias, fincadas nos resultados alcançados e nas alianças construídas na sociedade, rumo a um modelo de crescimento econômico inclusivo e ambientalmente sustentável para o Brasil?

Os extremistas, que insistem em identificar contradições insuperáveis entre a produção e a preservação, que veem os povos da floresta como adversários da produção de riqueza, assim como os avanços no licenciamento ambiental e nos instrumentos construídos para a conservação da biodiversidade, farão de tudo para que o país recue em suas conquistas rumo a uma economia de baixo carbono, que reconheça

* Ex-Assessor Especial do Ministério do Meio Ambiente.

nossa biodiversidade como um ativo e não como um obstáculo ao desenvolvimento. No entanto, como afirmou a Presidenta Dilma Rousseff, em seu pronunciamento quando da assinatura do Acordo de Paris, na ONU, em Nova York, o povo brasileiro saberá evitar retrocessos.

O protagonismo do Brasil na conquista do Acordo do Clima, assinado pela esmagadora maioria dos países do mundo, deve-se não apenas à excelência de nossa diplomacia, mas, sobretudo, à autoridade conferida ao país que mais reduziu emissões nos últimos anos e que assumiu os compromissos ambientais mais ambiciosos para os próximos 10, 20 e 30 anos.

DESMATAMENTO ZERO

Boa parte dessa redução de emissões foi possível graças ao sólido trabalho de combate ao desmatamento na Amazônia. O Brasil registrou números alarmantes de desmatamento nos anos 90. Em 1995, foram devastados 29.059km² de floresta. Apenas no primeiro Governo Lula, o combate ao desmatamento na Amazônia começou a ser tratado como uma política de Estado, com a criação, em março de 2004, do Plano de Ação Para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia (PPCDAm). Até então, essa agenda era apenas do Ministério do Meio Ambiente. Coordenado pela Casa Civil, assumida por Dilma Rousseff em 2005, o combate ao desmatamento ganhou como parceiros 13 outros ministérios. O PPCDam tinha em sua primeira fase três principais estratégias: monitoramento e controle ambiental; ordenamento fundiário e territorial e fomento a atividades produtivas sustentáveis.

Em 2009, durante a Conferência das Partes (COP) de Clima em Copenhague, o Brasil comprometeu-se a reduzir o desmatamento na Amazônia em 80% até 2020. Estamos perto. Já alcançamos 77% da meta (estamos há 3 anos na casa dos 5 mil km², as menores taxas da história). Esse feito permitiu à Presidenta Dilma firmar, em setembro de 2015, em Nova York, na Cúpula da ONU, o compromisso de zerar o desmatamento ilegal até 2030.

Além de investir no fortalecimento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com treinamento

de fiscais e novos concursos, o Governo Federal investiu em tecnologia com o desenvolvimento e lançamento, em maio de 2004, da Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter), um sistema de monitoramento inicialmente quinzenal e, atualmente, diário. O Deter possibilita que as equipes de fiscalização do Ibama cheguem até os desmatadores enquanto estes ainda estão em ação, possibilitando maior eficiência da fiscalização.

Em 2007, foi assinado o Decreto nº 6.321, que obriga o Ministério do Meio Ambiente (MMA) a editar uma portaria anual com os nomes dos municípios que mais desmatam na Amazônia. Uma vez na lista, os municípios sofrem várias sanções. A primeira lista identificou 50 municípios que, por sua vez, eram responsáveis por mais de 50% do desmatamento da Amazônia. As ações de controle, no entanto, eram paralelas às ações de apoio aos municípios, que passaram a ser prioridade no trabalho de fiscalização, mas também prioritários para receberem políticas com foco em atividade produtiva sustentável, por meio do Projeto Município Verde. O resultado foi efetivo. Para citar apenas um exemplo, Paragominas, que ficou conhecido como “Paragobala”, devido à fama dos madeireiros que pegavam em armas até para enfrentar os fiscais do Ibama, foi o primeiro município a aderir ao programa federal e o primeiro a sair da lista negra do desmatamento.

Todo o investimento tecnológico em monitoramento possibilitou uma mudança na gestão do combate ao desmatamento. A repressão evoluiu aos poucos para um trabalho de inteligência, que conta com a participação efetiva da Polícia Federal e da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), além da participação constante da Polícia Rodoviária Federal. Essa cultura de planejamento da fiscalização não existia até então. Em 2010, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) desenvolveu o Detex, um novo sistema para análise e monitoramento da cobertura florestal baseado em imagens de satélite, que foi criado para permitir o controle e acompanhamento da extração de madeira nas áreas de concessão florestal. A evolução tecnológica não parou por aí. Foi criado em 2011 o Degrad, que identifica, por meio de satélites, áreas que estão expostas à degradação ambiental, mas ainda não foram convertidas em corte raso.

O Terraclass foi outra ferramenta criada para analisar, agora, as áreas destruídas que começaram a regenerar. O governo do PT construiu até aqui o sistema mais eficiente do mundo em monitoramento de floresta tropical.

CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

É importante destacar ainda o papel fundamental das unidades de conservação no combate ao desmatamento. Apesar das críticas sobre a falta de regulamentação, as Unidades de Conservação (UCs) foram criadas principalmente no arco do desmatamento para não deixar que as fronteiras agrícolas chegassem ao coração da floresta. Foram criadas cerca de 27 milhões de km² de unidades de conservação federais. O Presidente Lula foi o que mais criou unidades de conservação no Brasil: foram 77, sendo 35 na Amazônia.

Não dá para falar em políticas de combate ao desmatamento e ignorar a criação do Programa Bolsa Verde. Lançado em setembro de 2011, o programa concede, a cada trimestre, um benefício de R\$ 300 às famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas consideradas prioritárias para conservação ambiental. O benefício é concedido por dois anos, podendo ser renovado. Na época da criação, 47% das 16,2 milhões de pessoas que viviam em situação de extrema pobreza estavam na área rural, a proposta era aliar o aumento na renda dessa população à conservação dos ecossistemas e ao uso sustentável dos recursos naturais. Cerca de 74 mil famílias são beneficiárias hoje do programa.

SETOR PRIVADO

Com o arrocho do Governo Federal e a pressão da imprensa nacional e internacional, o setor produtivo teve que reagir e se adaptar. Em julho de 2006, a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove) e a Associação Brasileira dos Exportadores de Cereais (Anec) se comprometeram a não comercializar nem financiar a soja produzida em áreas desmatadas na Amazônia a partir daquela data. O compromisso, conhecido como Moratória da Soja, foi subscrito pelo governo brasileiro em 2008, quando a moratória foi renovada.

Um ano depois, em 2007, foi a vez dos cinco maiores frigoríficos se unirem para combater o desmatamento da Amazônia. Eles assinaram um acordo que previa, entre outras coisas, que as empresas signatárias tinham de seis meses a dois anos para comprovar que nenhum de seus fornecedores diretos ou indiretos tinha desmatado a Amazônia. Em 2015, as empresas atestaram junto ao Greenpeace o cumprimento do acordo.

Com o dever de casa feito, o Brasil começou a buscar recursos internacionais para continuar a investir em suas políticas de combate ao desmatamento. A Noruega foi a primeira a contribuir, comprometendo-se, em 2008, a doar US\$ 1 bilhão para o Fundo Amazônia até 2014. Constatada a efetividade do investimento e a transparência na gestão dos recursos, com a expressiva redução do desmatamento na Amazônia, a Noruega se comprometeu, em 2015, a doar mais US\$ 600 milhões para o Fundo até 2020. O Fundo Amazônia é administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil e tem uma estrutura de governança inovadora, que consiste em representantes de estados da região amazônica, vários ministérios, o próprio BNDES e a sociedade civil.

Durante a renovação da parceria em 2015, a primeira-ministra da Noruega, Erna Solberg, destacou: “As reduções do desmatamento da Amazônia no Brasil estão entre os mais importantes esforços da última década nas áreas de mudança do clima e desenvolvimento sustentável. Estamos orgulhosos em ter o Brasil como parceiro desde 2008 e encantados de prorrogar esta parceria até 2020. Junto aos nossos parceiros alemães, fazemos isto em reconhecimento pelos impressionantes resultados do Brasil alcançados até o momento e por causa de suas admiravelmente elevadas ambições para o futuro. Dado o desempenho do Brasil na consecução desses objetivos, manteremos nosso apoio financeiro nos níveis atuais até 2020”. A Noruega tentou fazer parcerias semelhantes em outros países, mas não avançou pela má gestão do dinheiro, além de corrupção.

NOVA ECONOMIA FLORESTAL

Mas não basta combater o desmatamento. É preciso avançar rumo a uma nova economia florestal que garanta qualidade de vida e desenvolvimento inclusivo para os 25 milhões de brasileiros que vivem na Amazônia, e para tantos outros que vivem no campo em outros biomas.

O Brasil detém 1/3 das florestas tropicais do mundo e a maior biodiversidade do planeta. As florestas ocupam mais de 54% do território e 70% da área florestal do Brasil está na Amazônia. Em 2006, o governo do então Presidente Lula criou a Lei de Gestão de Florestas Públicas nº 11.284/2006, com os objetivos de combater a grilagem em terras públicas, a violência no campo, o desmatamento em terras públicas, gerar benefícios para a sociedade por meio de atividades sustentáveis e fortalecer a gestão do patrimônio público. Hoje, no Brasil, 1,4 milhão de hectares está sob concessão florestal. Apenas em 2015, as concessões geraram R\$ 80 milhões de reais para o setor privado. Hoje, mais de 143 milhões de hectares de florestas já foram inventariados.

Hoje, pode-se afirmar que a maioria do abastecimento de madeira no Brasil vem de manejo florestal sustentado. No caso das florestas plantadas, a maioria das áreas já é certificada por sistemas reconhecidos internacionalmente. Ainda é cedo para dizer que o Brasil já fez em definitivo a transição de floresta nativa para floresta plantada, mas caminha a passos largos. As florestas plantadas, que em 1990 supriam apenas 82,5 milhões m³ de madeira para a produção de toras, carvão e lenha no país (algo como 27% da produção total, incluídas as nativas), passaram a ser a principal supridora dessas matérias-primas, atingindo em 2012 um volume de produção de 223,9 milhões m³ (80% da produção total do país, de toras, carvão e lenha).

O Cadastro Ambiental Rural, conquista do novo código florestal, mostra que nas propriedades privadas brasileiras concentra-se um volume de vegetação nativa superior ao volume protegido em UCs. Parte dessa vegetação pode ser suprimida legalmente. É preciso transformar essa vegetação em ativo e, portanto, fonte de riqueza para os seus proprietários. O manejo nas UCs é parte menor da nova economia florestal que deve se desenvolver até tornar-se mais competitiva que o

desmatamento ilegal. Esta nova economia florestal parte das exigências do novo código florestal de recuperação ambiental mas deve evoluir para o plantio em grande escala também de espécies nativas.

AQUECIMENTO GLOBAL

Apesar do fracasso mundial e histórico da COP de Copenhague em 2009, o papel de destaque do Brasil, que se comprometeu, de forma voluntária, à reduzir a emissão de gases de efeito estufa em 36,1% a 38,9% até 2020, foi louvável. E o país tem trabalhado arduamente para atingir a meta. Foi necessário envolver vários setores da economia visando, num primeiro momento, reduzir o desmatamento, adotar práticas sustentáveis na agricultura e aumentar a eficiência energética.

No caso específico da agricultura, o Brasil estruturou, em 2010, o Plano ABC, oficialmente denominado Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura. No Plano Agrícola e Pecuário 2014/2015, o Programa, que é uma linha de crédito instituída pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e aprovada pela Resolução BACEN nº 3.896 de 17/08/10, disponibilizou o montante de R\$ 4,5 bilhões para financiar práticas adequadas, tecnologias adaptadas e sistemas produtivos eficientes que contribuam para a mitigação da emissão dos gases de efeito estufa.

O uso de fontes renováveis de energia vem sendo incentivado. Como consta na iNDC,¹ a matriz energética brasileira tinha, em 2014, 40% de energias renováveis (75% de renováveis na oferta de energia elétrica), o que equivale a três vezes a participação média mundial – e mais de quatro vezes a dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em 2014, a participação de derivados da cana, somada com a de outras renováveis, era de 20%. Em 2001, era 14%. E para 2030 esse trilho continuará, pois, no contexto do patamar de 45% de renováveis, pretende-se

¹ iNDC Brasil: Contribuição Nacionalmente Determinada (*intended Nationally Determined Contribution*). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf>.

expandir o uso dessas fontes, além da energia hídrica, na matriz total de energia para uma participação de 28% a 33% até 2030.

ÁGUA É VIDA

Nos últimos treze anos, o governo petista construiu muitos elementos que fazem parte da gestão de recursos hídricos hoje no Brasil. Em um primeiro momento, a construção foi genérica, sem se ater a particularidades. Criou-se um sistema de outorga, instalou-se o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e criaram-se todas as instâncias de gestão de recursos hídricos. Hoje, 65% do território nacional são cobertos por planos de bacias. Esses planos são completos, com diagnósticos físicos e econômicos.

Desde 2004, foram feitos os planos para as Bacias do São Francisco, do Rio Doce, do Tocantins-Araguaia, da margem direita do Rio Amazonas, do Guandu, e neste momento a Agência Nacional de Águas (ANA) está concluindo o do Paranapanema. O da Bacia do São Francisco, por exemplo, foi feito em 90 dias, com a ajuda de 70 especialistas.

Em todas essas bacias, é feito um diagnóstico da situação dos recursos hídricos, da economia, do meio físico, das possibilidades e do desenvolvimento que essa bacia pode apresentar no futuro. A partir daí é feita uma proposta de gestão de recursos hídricos com recomendações para outorga, para enquadramento, sobre como deve ser cobrado o uso da água. Todo um conjunto de recomendações necessárias para assegurar que a quantidade e a qualidade das águas estejam compatibilizadas com a natureza e a intensidade das demandas.

Nos últimos dez anos, a ANA produziu três atlas de abastecimento do Brasil, sendo dois regionais e um nacional. O nacional, divulgado em 2010, apontava que mais da metade dos municípios brasileiros poderia ter problemas de abastecimento de água até 2015. Ou seja, a crise hídrica de 2013/2014, que atingiu gravemente o Sudeste brasileiro, já estava prevista, mas os estados não tomaram as medidas necessárias para evitar a crise.

Os atlas têm por objetivo promover o diagnóstico detalhado das condições de oferta de água até 2015 no Brasil, indicar quais as principais

obras e ações de gestão que garantam o abastecimento humano até 2025, indicar ações de coleta e tratamento de esgotos voltadas para a proteção ou recuperação da qualidade da água dos mananciais utilizados para o abastecimento humano na área estudada, fomentar a organização de estratégias, mecanismos e arranjos institucionais destinados à viabilização de projetos, implantação da infraestrutura hídrica e à sustentabilidade hídrica e operacional das ações propostas e assegurar amplo acesso ao portfólio de alternativas técnicas e demais resultados do Atlas, por meio da publicação dos dados em sítio específico.

É importante destacar também a criação do Programa Água Doce, coordenado pelo MMA, e realizado em parceria com instituições federais, estaduais, municipais e sociedade civil, que objetiva estabelecer uma política pública permanente de acesso à água de boa qualidade para o consumo humano, promovendo a recuperação e a gestão de sistemas de dessalinização ambiental e socialmente sustentáveis para atender, prioritariamente, as populações de baixa renda em comunidades difusas do semiárido. O Água Doce beneficia cerca de 200 mil pessoas em 154 localidades do Nordeste, ampliando suas ações para garantir o acesso à água de qualidade nas comunidades difusas do semiárido.

Finalmente, lembra sempre o Presidente da ANA, Vicente Andreu, a água terá cada vez mais relevância nos temas econômicos, ambientais e sociais. Precisa ser reconhecida na sua identidade ÁGUA e não apenas como parte de seus setores usuários estratégicos, que no caso brasileiro são relevantes e vão crescer muito (cidades, energia, agricultura, navegação, turismo) e mesmo ambiental. O Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH), principalmente por meio da ANA, mas também por meio dos estados e dos comitês de bacia, necessita ser reconhecido como estratégico. O sistema deve continuar produzindo materiais com qualidade técnica e científica, mas é preciso fazer com que os setores usuários utilizem esse planejamento da água como definidor (ou no mínimo indutor) de suas políticas setoriais. Integrar o SNRH com o Sistema de Meio Ambiente (Sisnama) e sua pauta, inclusive e, principalmente, na temática de mudanças climáticas e segurança.

CIDADES SUSTENTÁVEIS

Onde mais teremos de avançar nos próximos anos é na questão ambiental nas cidades. As cidades têm de ocupar o lugar de destaque que ocupavam em nossas primeiras agendas ambientais. Desde a virada do século XX para o atual, os assentamentos humanos deixaram de ter características rurais ou mista de rural-urbana, para adquirir uma natureza eminentemente urbana, resultado de êxodos populacionais das mais diversas origens, do avanço tecnológico, do estágio atual do modo de produção. No entanto, a velocidade da mudança da natureza da ocupação desses espaços e das condições de habitabilidade ambientalmente adequadas apresentou enorme assimetria.

No Brasil, após duas décadas de desestruturação do Estado brasileiro que precederam o Governo Lula, várias iniciativas foram realizadas no sentido de prover minimamente infraestrutura necessária ao ambiente urbano. No entanto, esse objetivo ainda não foi plenamente alcançado.

A demanda por uma nova agenda ambiental urbana, necessita de esforços nas várias esferas de governo – nacional, regional, local, ainda que a população tenha o poder local como depositário de demandas imediatas e soluções de problemas, pela proximidade inerente. A agenda ambiental nas cidades pede uma abordagem mais integradora e cooperativa e não mais uma política setorial que se soma às demais e também com o pressuposto de que seus vários itens não sejam todos abordados sob a perspectiva economicista.

A nova agenda ambiental urbana deverá ser assumida pelas várias esferas de governo, procurando ações conectadas e interdependentes, em que um resultado potencializa outro, com caráter cooperativo, e não mais concorrente. Para a secretária nacional de Recursos Hídricos e Desenvolvimento Urbano, Cassandra Nunes, destacam-se desde já alguns pontos.

1. Incorporação de práticas mais integradoras na organização do espaço urbano; a adoção do zoneamento ambiental como premissa para elaboração ou revisão de planos diretores, com a integração espacial de políticas públicas setoriais como habitação, resíduos, saneamento (água,

esgotamento sanitário, drenagem), mobilidade e acessibilidade e a utilização de áreas especialmente protegidas para usos como lazer e cultura, tais como parques urbanos ao longo de cursos d'água, hortas urbanas.

2. Busca da eficácia e eficiência da utilização desses espaços evitando a gentrificação dos mesmos e a segregação socioambiental, com práticas participativas democráticas e inclusivas, usos, tipologias e densidades compatíveis com as condições climáticas locais, acesso à terra urbana, notadamente em municípios sem domínio das mesmas.

3. Incorporação de dispositivos que garantam a função socioambiental da propriedade urbana, possibilitando maior resiliência e capacidade de adaptação.

4. Mobilidade e acessibilidade urbana: com o progressivo envelhecimento populacional e inversão da pirâmide etária, serão cada vez mais necessárias ações no sentido de adaptar as edificações, investir no transporte coletivo com baixa emissão de CO².

5. Proteção e recuperação de mananciais urbanos: segundo os indicadores do Sistema Nacional de Informações e Saneamento (SNIS)/MinCidades, o índice de tratamento de esgotos gerados é de 40,8% e o índice de tratamento de esgotos coletados é de 70,9%. Considerando que a população brasileira está concentrada nas áreas urbanas (85%) e que os esgotos não tratados (59,2%) são despejados em mananciais, nossos recursos hídricos urbanos necessitam, com urgência, de cuidados especiais, com programas de proteção e recuperação. Com a contaminação desses mananciais urbanos e metropolitanos, cada vez mais se tem a necessidade de trazer água de regiões muito distantes, o que encarece demasiadamente os custos da água, e principalmente agrava a degradação ambiental, faz mal à saúde da população e a sua qualidade de vida. É preciso prover as cidades de sistemas integrados de saneamento ambiental, com universalização ao acesso à água para consumo humano, introdução de práticas sustentáveis como reuso de águas no processo produtivo, e limpeza de espaços públicos; implantação de esgotamento sanitário – coleta, afastamento e tratamento de águas servidas, tornando os espaços mais salubres e saudáveis.

6. Tratamento adequado dos resíduos sólidos urbanos: utilização de práticas salubres no tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos, mediante implantação de aterros sanitários, acordos setoriais para a logística reversa, implantação de sistemas fechados de compostagem em aglomerados urbanos nas regiões metropolitanas, de maneira a diminuir o consumo de fertilizantes nas áreas agricultáveis e fomentando o composto orgânico e avançando rumo a uma economia que ganhe com as novas formas de tratamento de resíduos.

Cultura política e política cultural

Marilena Chaui*

Um dos primeiros gestos do “governo” golpista de Temer foi a supressão do Ministério da Cultura. Esse gesto não é incompreensível.

De fato, para a classe dominante de uma sociedade, pensar e se expressar é coisa fácil: basta repetir ideias e valores que formam as representações dominantes da sociedade (afinal, como dizia Marx, as ideias dominantes de uma sociedade são as da sua classe dominante). O pensamento e o discurso da direita, apenas variando, alterando e atualizando o estoque de imagens, reiteram o senso comum que permeia toda a sociedade e que constitui o código imediato de explicação e interpretação da realidade, tido como válido para todos. Eis por que lhe é fácil falar, persuadir e convencer, pois os interlocutores já estão identificados com os conteúdos dessa fala, que é também a sua na vida cotidiana.

Para a esquerda, porém, a dificuldade é imensa porque o pensamento e o discurso são forçados a realizar quatro trabalhos sucessivos ou até mesmo simultâneos: precisam, primeiro, desmontar o senso comum social; em seguida, desmontar a aparência de realidade e verdade que as condições sociais e as práticas existentes parecem possuir, aparência sobre a qual se funda tanto a fala da direita quanto a compreensão

* Filósofa. Professora Titular da Universidade de São Paulo (USP).

dos demais agentes sociais; precisam, a seguir, reinterpretar a realidade, revelar seus fundamentos secretos e suas operações invisíveis para que se possam compreender e explicar o surgimento, as formas e as mudanças da sociedade e da política; e, finalmente, precisam criar uma fala nova, capaz de exprimir a crítica das ideias e práticas existentes, de mostrar aos interlocutores as ilusões do senso comum e, sobretudo, de transformar o interlocutor em parceiro e companheiro para a mudança daquilo que foi criticado.

Assim, enquanto para a direita basta repetir o senso comum produzido por ela mesma, para a esquerda cabe o trabalho da prática e do pensamento críticos, da reflexão sobre o sentido das ações sociais e a abertura do campo histórico das transformações do existente.

O laço que une esquerda e cultura é indissolúvel, porque é próprio da esquerda a posição crítica, visando à ruptura das condições estabelecidas, nas quais se reproduzem a exploração e a dominação, assim como lhe é próprio afirmar a possibilidade da justiça e da liberdade, isto é, da emancipação, por meio da prática social e política. Para a esquerda, a cultura é a capacidade para decifrar as formas da produção social da memória e do esquecimento, das experiências, ideias e valores, da produção das obras de pensamento e das obras de arte e, sobretudo, é a *esperança racional* de que dessas experiências, ideias, valores e obras surja um sentido libertário, com força para orientar novas práticas sociais e políticas das quais possa nascer uma outra sociedade. Justamente por isso compreende-se a supressão do Ministério da Cultura pelo golpe de 2016.

Diante da importância da cultura, é fundamental, entretanto, que não repitamos certa tradição petista em relação à cultura, que, via de regra, a concebe sob três aspectos: como saber de especialistas, como o campo das belas-artes e como instrumento de agitação política.

Sob o primeiro aspecto – saber de especialistas –, a cultura é vista como algo que alguns fazem e possuem enquanto os demais a recebem passivamente. Com essa perspectiva, simplesmente aderimos à forma atual da ideologia dominante, a ideologia da competência, que divide a sociedade entre aqueles que sabem, e por isso mandam, e aqueles que não sabem, e por isso obedecem.

Sob o segundo aspecto – belas-artes: teatro, artes plásticas, literatura, cinema, música, dança –, a cultura é vista como algo próprio dos talentosos ou dos que receberam formação específica. Aqui, em lugar de valorizar o trabalho de criação e seu modo de inserção na sociedade e na história, valoriza-se a exposição dos resultados, isto é, a cultura como espetáculo, também passivamente recebido. Torna-se lazer e entretenimento.

Sob o terceiro aspecto – instrumento de agitação política –, reúnem-se os dois primeiros, isto é, o saber e as artes devem produzir “mensagens” para atrair e persuadir a consciência da massa. Em uma perspectiva muito próxima do *marketing*, concebe-se a “cultura” como algo a serviço de algo “não cultural”, isto é, a política. Qual o engano? Em lugar de tomar a cultura como uma das chaves da prática social e política da esquerda, a maioria dos dirigentes petistas deixa de lado a dimensão crítica e reflexiva do pensamento e das artes e simplesmente adere à concepção instrumental da cultura, própria da ideologia dominante.

É bem verdade que isso não aparece de maneira tão direta e simples. Ao contrário, muitos petistas acreditam que concebem a cultura sob o prisma daquilo que Gramsci chamou de *hegemonia*.

Como sabemos, Gramsci foi além da crítica da ideologia como exercício espiritual da dominação pela classe dominante e propôs o conceito de hegemonia para designar a luta no interior da sociedade política com o objetivo de operar mudanças nas ideias, nos valores, no comportamento e nas práticas por meio de ações visando à consciência dos explorados e dominados. Tomando rigorosamente o conceito de cultura como o modo como os sujeitos sociais se representam a si mesmos e uns aos outros, o modo como interpretam os acontecimentos, o espaço, o tempo, o trabalho e o lazer, a dominação e a liberdade, o possível e o impossível, o necessário e o contingente, o sagrado e o profano, o justo e o injusto, o verdadeiro e o falso, o belo e o feio, as relações com a natureza, as instituições sociais (religião, família, vestuário, culinária, medicina, habitação etc.) e políticas (Estado, movimentos, associações, sindicatos, partidos etc.), bem como a cultura em sentido restrito (as obras de arte e de pensamento), numa experiência vivida ou mesmo refletida, global e englobante, cujas balizas invisíveis são fincadas no

solo histórico pela classe dominante de uma sociedade, Gramsci designa a hegemonia como *visão de mundo*.

Lembremos brevemente que o conceito gramsciano de hegemonia decorre da distinção entre sociedade civil e sociedade política, a primeira definida como organização e regulamentação das instituições que constituem a base do Estado, e a segunda como passagem da necessidade (econômica) para a liberdade (política), do uso da força para a lógica da política. A hegemonia opera nos dois níveis: no primeiro, como direção cultural e no segundo, como direção política. Ou, como escreve Gramsci, ela é a criação da *vontade coletiva* para uma nova direção política e também a *reforma intelectual e moral* para uma nova direção cultural.

A hegemonia não é forma de controle sociopolítico nem de manipulação ou doutrinação, mas uma *direção geral* (política e cultural) da sociedade, um conjunto articulado de práticas, ideias, significações e valores que se confirmam uns aos outros e constituem o sentido global da realidade para todos os membros de uma sociedade, uma significação geral sentida como absoluta, única e irrefutável porque interiorizada e invisível como o ar que se respira. Sob essa perspectiva, *hegemonia é sinônimo de cultura em sentido amplo e sobretudo de cultura em sociedade de classes*.

De fato, a divisão social das classes mostra que a hegemonia não existe apenas como aceitação passiva na forma de dominação, mas é um processo, ou seja, precisa ser continuamente modificada, renovada, alterada e desafiada sob a ação de lutas, oposições e pressões sociais. Em outras palavras, a hegemonia é um conjunto complexo de determinações contraditórias, cuja resolução não só implica um remanejamento contínuo das experiências, ideias, crenças e valores, mas também pode entrar em crise (tanto assim que Gramsci falou em crise da hegemonia burguesa com a emergência do fascismo na Itália). O mais importante, porém, está em que, por ser um processo sujeito a desafios e pressões, ela propicia o surgimento de uma *contra-hegemonia* (uma outra visão de mundo) por parte daqueles que resistem à interiorização da cultura dominante, mesmo que essa resistência se manifeste sem uma deliberação prévia, podendo, em seguida, ser organizada de maneira sistemática para um combate na luta de classes.

É na perspectiva da contra-hegemonia que a cultura se realiza como e na luta de classes, ou seja, a práxis como prática que capta as brechas na hegemonia existente.

Ora, as esquerdas brasileiras precisam compreender e ultrapassar um engano sistematicamente acontecido quando operam com o conceito de hegemonia. De fato, como a luta política pela hegemonia se trava entre ideias, valores e comportamentos, as esquerdas brasileiras costumam interpretar a posição gramsciana como luta política que *usa* a cultura como instrumento, sem compreender que Gramsci propõe uma mudança na e da cultura, *uma nova cultura*, instituída pela classe trabalhadora. Em outras palavras, não se trata de instrumentalizar a cultura *para* a luta política e sim de fazer da própria luta pela hegemonia o processo histórico de instituição de uma *cultura política nova*. Nas esquerdas brasileiras, a luta pela hegemonia transformou-se em atuação *pedagógica* (ensinar a verdade às massas), *propaganda* (convencer as massas) e produção do *sentimento identificador* (a consciência de classe autêntica e correta). Entre outras consequências, isso levou a chamar de “cultura popular” a maneira como as classes populares incorporam em seu universo próprio as belas-artes burguesas, em vez de, à maneira gramsciana, apreender os processos pelos quais uma cultura contra-hegemônica é produzida nas lutas sociais e políticas.

* * *

Estudos, pesquisas e análises recentes mostram que houve uma mudança profunda na composição da sociedade brasileira, graças aos programas governamentais de transferência de renda, inclusão social e erradicação da pobreza, à política econômica de pleno emprego e elevação do salário mínimo, à recuperação de parte dos direitos sociais das classes populares (sobretudo alimentação, saúde, educação e moradia), à articulação entre esses programas e o princípio do desenvolvimento sustentável e aos primeiros passos de uma reforma agrária que permita às populações do campo não recorrer à migração forçada em direção aos centros urbanos. Os programas sociais determinaram mudanças

profundas nos costumes (particularmente no que se refere às mulheres e aos jovens), operando transformações no plano da cultura, isto é, dos valores simbólicos (verdadeiro/falso, certo/errado, bom/mau, belo/feio, possível/impossível, justo/injusto, sagrado/profano etc.).

Ora, essas mudanças parecem passar despercebidas. De fato, de modo geral, utilizando a classificação dos institutos de pesquisa de mercado e da sociologia, há o costume generalizado de organizar a sociedade em uma pirâmide seccionada em classes designadas como A, B, C, D e E, tomando como critérios a renda, a propriedade de bens imóveis e móveis, a escolaridade e a ocupação ou profissão. Por esse critério, chegou-se à conclusão de que, entre 2003 e 2011, as classes D e E diminuíram consideravelmente, passando de 96,2 milhões de pessoas a 63,5 milhões; também no topo da pirâmide, houve crescimento das classes A e B, que passaram de 13,3 milhões de pessoas a 22,5 milhões; mas a expansão verdadeiramente espetacular ocorreu na classe C, que passou de 65,8 milhões de pessoas a 105,4 milhões. Essa expansão levou à afirmação de que cresceu a classe média brasileira, ou melhor, que teria surgido uma nova classe média no país.

Entretanto, como sabemos, há outra maneira de analisar a divisão social das classes, tomando como critério a *forma da propriedade*. Dizendo o óbvio ululante: no modo de produção capitalista, a classe dominante é proprietária privada dos meios sociais de produção (capital produtivo e capital financeiro); a classe trabalhadora, excluída desses meios de produção e neles incluída como força produtiva, é “proprietária” da força de trabalho, vendida e comprada sob a forma de salário. A tradição de esquerda do século XIX falava em pequena burguesia para indicar uma classe social que não se situava nos dois polos da divisão social constituinte do modo de produção capitalista. A escolha dessa designação decorria de dois motivos principais: em primeiro lugar, para afastar-se da noção inglesa de *middle class*, que indicava exatamente a burguesia, situada entre a nobreza e a massa trabalhadora; em segundo, para indicar, por um lado, sua proximidade social e ideológica com a burguesia e não com os trabalhadores, e, por outro, indicar que, embora não fosse proprietária privada dos meios sociais de produção,

poderia ser proprietária privada de bens móveis e imóveis. Em uma palavra, encontrava-se fora do núcleo central do capitalismo: não era detentora do capital e dos meios sociais de produção e não era a força de trabalho que produz capital; situava-se nas chamadas profissões liberais, na burocracia estatal (ou nos serviços públicos) e empresarial (ou na administração e gerência), na pequena propriedade fundiária e no pequeno comércio.

É a sociologia, sobretudo de inspiração estadunidense, que introduz a noção de *classe média* para designar esse setor socioeconômico, empregando, como dissemos acima, os critérios de renda, escolaridade, profissão e consumo, a pirâmide das classes A, B, C, D e E, e a célebre ideia de mobilidade social para descrever a passagem de um indivíduo de uma classe para outra.

Se abandonarmos essa descrição sociológica, se ficarmos com a constituição das classes sociais no modo de produção capitalista (ainda que adotemos a expressão “classe média”), se, no caso do Brasil, considerarmos as pesquisas que mencionamos e os números que elas apresentam relativos à diminuição e ao aumento do contingente demográfico nas três classes sociais, e se, por outro lado, no caso do modo de produção capitalista em geral, levarmos em conta as mudanças sociais acarretadas: a) pelo desaparecimento da produção industrial sob a forma fordista e sua substituição pelo toyotismo com fragmentação e dispersão da produção; b) pelo surgimento da tecnociência e a mudança no modo de inserção social de cientistas e técnicos; e c) pela passagem das antigas profissões liberais autônomas à condição assalariada, poderemos fazer algumas considerações provisórias que auxiliem análises e interpretações das classes sociais no Brasil, particularmente da nova classe trabalhadora.

1. Os projetos e programas de transferência de renda e garantia de direitos sociais (educação, saúde, moradia, alimentação) e econômicos (bolsa família; aumento do salário mínimo; políticas de pleno emprego; seguro-desemprego; reforma agrária; cooperativas da economia solidária etc.) indicam que *o que cresceu no Brasil foi a classe trabalhadora*, cuja composição é complexa, heterogênea e não se limita aos operários

industriais e agrícolas tradicionais; ou seja, trata-se de uma *nova* classe trabalhadora porque não se insere nos padrões tradicionais que conhecíamos até os anos 1970.

2. O critério dos serviços como definidor da classe média não se mantém na forma atual do capitalismo por dois motivos: a) com a desativação do modelo de produção industrial fordista, os serviços que faziam parte dessa planta industrial foram terceirizados, mas continuam articulados à produção industrial e são um ramo dela – sua dispersão espacial e seu aparecer sob a forma de empresas autônomas não significam que seus trabalhadores deixaram de estar vinculados à produção. A escolaridade exigida desses novos trabalhadores é imposta pelas condições tecnológicas de seus serviços e por isso o critério da escolaridade, das habilidades e competências não os define como membros da classe média; b) a ciência e as técnicas (a chamada tecnociência) se tornaram forças produtivas e os serviços por elas realizados ou delas dependentes estão diretamente articulados à acumulação e à reprodução do capital. De fato, na forma anterior do capitalismo, as ciências, ainda que algumas delas fossem financiadas pelo capital, se realizavam, em sua maioria, em pesquisas autônomas, cujos resultados poderiam levar a tecnologias aplicadas pelo capital na produção econômica. Essa situação significava que cientistas e especialistas técnicos só indiretamente se relacionavam com a acumulação do capital e pertenciam à classe média. Hoje, porém, as ciências e as técnicas tornaram-se parte essencial das forças produtivas e por isso cientistas e técnicos especializados passaram da classe média à classe trabalhadora como produtores de bens e serviços articulados à relação entre capital e tecnociência. Em outras palavras, renda, propriedades e escolaridade não são critérios para distinguir entre os membros da classe trabalhadora e os da classe média.

3. O critério da profissão liberal também se tornou problemático para definir a classe média, uma vez que a nova forma do capital levou à formação de empresas de saúde, advocacia, educação, comunicação, alimentação etc., de maneira que seus componentes se dividem entre proprietários privados e assalariados e estes (apesar dos critérios de renda, escolaridade e padrão de consumo) devem ser colocados na classe trabalhadora e não na classe média.

4. A figura da pequena propriedade familiar (ponto forte da antiga pequena burguesia) também não é critério para definir a classe média porque a economia neoliberal, ao desmontar o modelo fordista, fragmentar e terceirizar o trabalho produtivo em milhares de microempresas (grande parte delas, familiares) dependentes do capital transnacional, transformou esses pequenos empresários em força produtiva que, com os prestadores individuais de serviços (seja na condição de trabalhadores precários, seja na condição de trabalhadores informais), é dirigida e dominada pelos oligopólios multinacionais, em suma, os transformou em uma parte da nova classe trabalhadora mundial.

Restaram, portanto, como espaços para alocar a classe média as burocracias estatal e empresarial, os serviços públicos, a pequena propriedade fundiária, o pequeno comércio não filiado às grandes redes de oligopólios transnacionais e os profissionais liberais ainda não assalariados. No Brasil, essa classe se beneficiou com as políticas econômicas dos últimos doze anos, cresceu e prosperou, mas (conforme pesquisas que mencionamos) não no mesmo grau nem na mesma intensidade que a classe trabalhadora.

Assim, quando dizemos que se trata de uma *nova* classe trabalhadora, consideramos que a novidade não se encontra apenas nos efeitos das políticas sociais e econômicas, mas também nos dois elementos trazidos pelo neoliberalismo, quais sejam, de um lado, a fragmentação, terceirização e precarização do trabalho e, de outro, a incorporação à classe trabalhadora de segmentos sociais que, nas formas anteriores do capitalismo, teriam pertencido à classe média.

Cabe, então, perguntar: o que sabemos efetivamente dessa nova classe trabalhadora?

Uma classe social não é um *dado* fixo, definido apenas pelas determinações econômicas, mas, como os conceitos de hegemonia e contra-hegemonia indicam, ela é um *sujeito* social, político, moral e cultural que age, se constitui, interpreta a si mesma e se transforma por meio da luta de classes. Ela é uma práxis, um fazer histórico. Se é nisso que reside a possibilidade contra-hegemônica da classe trabalhadora, é nisso também que reside a possibilidade do ocultamento de seu ser e o risco

de sua absorção ideológica pela hegemonia da classe dominante, sendo o primeiro sinal desse risco justamente a difusão de que há uma nova classe média no Brasil.

Começemos por este segundo ponto para, depois, voltarmos ao primeiro.

Estando fora do núcleo econômico definidor do capitalismo, a classe média encontra-se também fora do núcleo do poder político: ela não detém o poder do Estado nem o poder social da classe trabalhadora organizada. Isso a coloca em uma posição que a define menos por sua posição econômico-política e muito mais por *seu lugar ideológico*. E esse lugar é contraditório.

De fato, por sua posição no sistema social, a classe média tende a ser fragmentada, raramente encontrando um interesse comum que a unifique. Todavia, certos setores, como é o caso, por exemplo, dos estudantes, dos funcionários públicos, dos intelectuais, de lideranças religiosas, tendem a ser organizar e a se opor à classe dominante em nome da justiça social, colocando-se na defesa dos interesses e direitos dos excluídos, dos espoliados, dos oprimidos; numa palavra, tendem para a esquerda. No entanto, essa configuração é contrabalançada por outra, exatamente oposta. Fragmentada, perpassada pelo individualismo competitivo, desprovida de um referencial social e econômico sólido e claro, a classe média tende a alimentar o imaginário da ordem e da segurança porque, em decorrência de sua fragmentação e instabilidade, seu imaginário é povoado por um sonho e um pesadelo: o sonho é tornar-se parte da classe dominante; o pesadelo é tornar-se proletária; para que o sonho se realize e o pesadelo não se concretize, é preciso ordem e segurança. Isso torna a classe média ideologicamente conservadora e reacionária e seu papel social e político é o de assegurar a hegemonia da classe dominante. É sob esta perspectiva que se pode dizer que a classe média é a formadora da opinião social e política conservadora e reacionária, buscando distanciar-se dos padrões de gosto e do estilo de vida popular, com a pretensão em se aproximar do gosto e estilo de vida dominante, dando a essa cultura seu pleno reconhecimento. Inserida nas empresas industriais ou nas grandes empresas burocráti-

cas da produção cultural, essa classe opera com a “ideologia da competência”, que consiste no poder para vender sua arte de vida como o modelo correto a ser seguido, graças à figura de alguém que inspira confiança, simpatia ou reconhecimento.

Cabe ainda particularizar a classe média brasileira, que, além dos traços anteriores, é também determinada pela estrutura autoritária da sociedade brasileira, marcada pelo predomínio do espaço privado sobre o público e fortemente hierarquizada em todos os seus aspectos. Na sociedade brasileira, as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece; as diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência, e as desigualdades são naturalizadas. As relações entre os que se julgam iguais são de “compadrio” ou “parentesco”, isto é, de cumplicidade; com os que são vistos como desiguais, o relacionamento toma a forma do favor, da clientela, da tutela ou cooptação, e, quando a desigualdade é muito marcada, assume a forma da opressão, de sorte que a divisão social das classes é sobredeterminada pela polarização entre a carência (das classes populares) e o privilégio (da classe dominante). A classe média não só incorpora e propaga ideologicamente as formas autoritárias das relações sociais, como também incorpora e propaga a naturalização e valorização positiva da fragmentação e dispersão socioeconômica, trazidas pela economia neoliberal e defendidas ideologicamente pelo estímulo ao individualismo competitivo agressivo e ao sucesso a qualquer preço por meio da astúcia para operar com os procedimentos do mercado.

E é nisto que reside o problema da absorção ideológica da nova classe trabalhadora brasileira pelo imaginário de classe média, absorção que atualmente, no Brasil, se manifesta na disputa entre duas formulações ideológicas que enfatizam a individualidade bem-sucedida: a “teologia da prosperidade”, do pentecostalismo, e a “ideologia do empreendedorismo” da classe média neoliberal. Essa duas ideologias surgem com a figura neoliberal do indivíduo como “capital humano” ou como um *investimento* que deve produzir lucro. A “teologia da prosperidade” assegura aos jovens trabalhadores, tomados como indivíduos selecionados

pelo mercado, que este último lhes oferece a prova de que foram escolhidos por Deus para a salvação eterna, graças ao sucesso que o “trabalho honesto” lhes proporciona nesta vida. A “ideologia do empreendedorismo” ensina aos jovens trabalhadores, tomados como indivíduos, que são um investimento ou uma microempresa cujo sucesso os faz passar da condição de meros trabalhadores à de empresários de classe média bem-sucedidos.

Em outras palavras, visto que a nova classe trabalhadora brasileira se constituiu no interior do momento neoliberal do capitalismo, nada impede que, não tendo ainda criado formas de organização e expressão pública, ela se torne propensa a aderir ao individualismo competitivo e agressivo difundido pela classe média. Ou seja, que ela possa aderir ao *modo de aparecer do social* como conjunto heterogêneo de indivíduos e interesses particulares em competição. E ela própria é levada a acreditar que faz parte de uma nova classe média brasileira, crença reforçada por sua entrada no consumo de massa.

Donde uma nova pergunta: se, pelas condições atuais de sua formação, a nova classe trabalhadora brasileira está cercada por todos os lados pelos valores e símbolos neoliberais difundidos pela classe média, como desatar esse nó?

Certamente uma resposta possível é: pela construção de uma nova cultura política contra-hegemônica, que poderia ser resumida em três pontos principais a serem desenvolvidos por um governo petista: em primeiro lugar, tomar a cultura no seu sentido amplo, como ordem simbólica de interpretação da Natureza, da História, do espaço e do tempo, de instituição de ideias, normas e valores como visão de mundo das classes populares que contestem criticamente o existente; em segundo lugar, tomar a cultura em seu sentido restrito de criação das obras de arte e de pensamento como um direito dos cidadãos, propondo a política de cidadania cultural como direito à produzir e fruir as obras culturais, retirando-as da servidão ao mercado da indústria cultural; e, em terceiro, articular esses dois sentidos da cultura com a ideia de cultura política emancipadora, com força: a) para recompor a classe trabalhadora fragmentada e dispersa pelo neoliberalismo

e b) para se contrapor ao conservadorismo e autoritarismo dos meios de comunicação, dando voz ao contrapoder que se exprime nos movimentos sociais e nas redes sociais (portanto, neste último caso, regulamentando a mídia e dando pleno funcionamento do Marco Civil da Internet, de que o Brasil foi pioneiro).

A política agrária que precisamos

Bernardo Mançano Fernandes*

*Para Paulo Yoshio Kageyama (in memoriam).
Viveu compartilhando a soberania alimentar.*

O BRASIL AGRÁRIO

O mundo agrário do século XXI contém rugosidades, cujas marcas são expostas pelas análises dos paradigmas da questão agrária e do capitalismo agrário. Uma das referências que contribuem para uma melhor compreensão do mundo agrário na atualidade é *História das agriculturas no mundo*, de Mazoyer & Roudart. Esta obra evidencia que o novo mundo agrário não pode ser compreendido sem sua história, como fazem os ideólogos do paradigma do capitalismo agrário. O Brasil agrário é um exemplo das marcas do passado gravadas nos territórios, como a permanência da estrutura fundiária concentrada e controlada pelas corporações capitalistas, constituindo-se em secular modelo hegemônico, e persistência das lutas camponesas que resistem, cunhando suas pequenas unidades de produção e espaços de vida, por meio do milenar modelo alternativo. O hegemônico e o alternativo são modelos de desenvolvimento da agropecuária que disputam territórios. Os respectivos modelos, problemas e as disputas são analisados pelo debate paradigmático dos que defendem

* Geógrafo. Professor Livre-Docente da Universidade Estadual de São Paulo (UNESP).

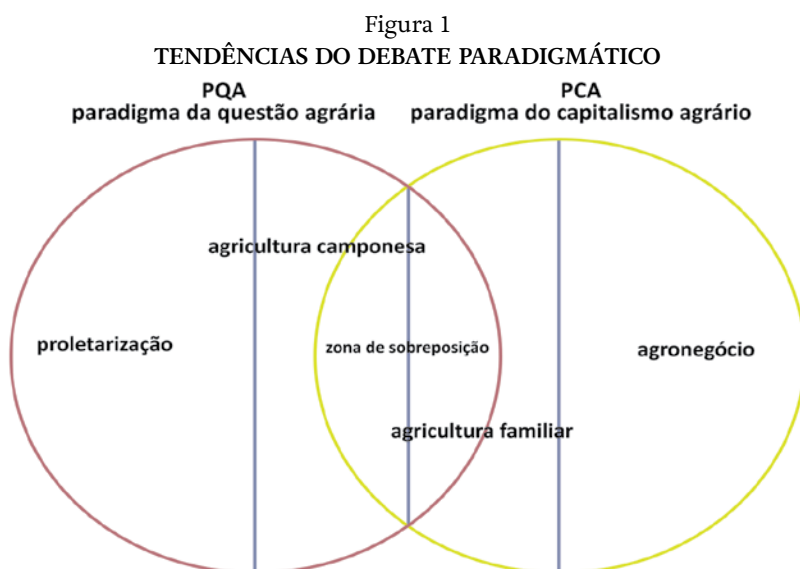
posições antagônicas e posições combinadas. A incompatibilidade dos modelos pode ser compreendida ao se analisar as relações sociais que os produzem e determinam suas escalas, tecnologias, ordenamento territorial e relações com a natureza. Por se constituírem em relações sociais capitalistas e familiares, produzem diferentes territórios e, portanto, distintas territorialidades. As leituras que cada tendência dos paradigmas faz das diferenças estão apresentadas na Figura 1.

Paradigmas são modelos interpretativos compostos por tendências. Promover o debate paradigmático é um procedimento de analisar suas diferenças, relações e proposições. A construção do conhecimento, por meio das elaborações teóricas, constitui em visões de mundo, sendo portanto uma opção política para desenvolver os modelos alternativo e ou o hegemônico. O paradigma da questão agrária interpreta que as relações capitalistas produzem desigualdades que provocam a destruição do campesinato, portanto o problema está no sistema que, pela concentração fundiária, mantém há séculos o modelo hegemônico de produção monocultora em grande escala para exportação. O paradigma do capitalismo agrário interpreta que o problema não está em suas relações, portanto não é do sistema, mas sim na agricultura camponesa, que não é competitiva, embora haja uma fração, em torno de 10%, que pode parcialmente estar subordinada ao agronegócio.¹ Desde a visão do paradigma do capitalismo agrário, seria necessário desterritorializar 90% dos camponeses brasileiros, de modo que o agronegócio ou modelo hegemônico possa se apropriar desses territórios, intensificando a concentração fundiária. Os impactos desses modelos podem ser lidos em escala planetária, como fazemos na segunda parte deste artigo.

A partir da Figura 1, apresentamos as visões e os argumentos de cada tendência do debate paradigmático. Importante lembrar que as disputas teóricas e políticas sobre os problemas e a viabilidade dos modelos alternativo e hegemônico são a questão central do debate, de onde são produzidas políticas para o desenvolvimento dos modelos, que alimentam o próprio debate, daí sua imarcescibilidade. Para o paradigma da questão

¹ Cf. Fernandes *et al.*, 2013.

agrária (PQA), o modelo do agronegócio somente intensifica o problema, que não é só social, mas econômico, político, cultural, ambiental, ou seja, territorial e o modelo camponês ou alternativo é estratégico para superar a fome e promover a produção de comida saudável. Para o paradigma do capitalismo agrário (PCA), o modelo do agronegócio é o único possível e o modelo camponês é residual, que pode, no limite, parcialmente ser um anexo ao do agronegócio.



Começemos pelos extremos dos círculos: a tendência proletarista do PQA acredita no processo de destruição do campesinato pelas relações capitalistas, que podem levar a um processo revolucionário de transformação do sistema capitalista para o socialista. As últimas produções teóricas dessa tendência são da década de 1980; a tendência do agronegócio do PCA, que tem mantido produção teórica e política constante, acredita que o agronegócio é o modelo de desenvolvimento e que a agricultura familiar/camponesa poderia até ser um apêndice; a tendência campesinista do PQA acredita na importância estratégica do campesinato para o desenvolvimento de um modelo alternativo ao capitalismo, e sua produção teórica e política é permanente; outra tendência que mantém

produção teórica e política atualizada é a da agricultura familiar, acreditando que a “integração” ao capitalismo é a única forma de existência. Há uma zona de sobreposição entre as tendências camponistas do PQA e agricultura familiar do PCA, em que seus argumentos, teorias e políticas se misturam, demonstrando que a agricultura camponesa é familiar, que a familiar é camponesa e que a resistência à subordinação ou “integração” ao capitalismo é a questão. Surge deste ponto a possibilidade de pensar a superação.²

Este debate expressa as disputas por modelos de desenvolvimento: o agronegócio como criação das corporações capitalistas e da agroecologia como (re)criação das organizações camponesas. O poder hegemônico do agronegócio e os discursos de seus ideólogos não conseguem impedir a emergência e a insurgência da agroecologia. São – evidentemente – distintos modelos de desenvolvimento territorial, em que para cada um o uso da terra e do território é pensado, planejado de modo diferente. São necessárias diversas escalas, relações, tecnologias, saberes, configurações, inovações etc. São visões de mundo que apontam para direções opostas e, em parte, sobrepostas, com perspectivas antagônicas, em que a natureza e a sociedade são compreendidas como mercadoria e como vida, onde se destrói e se constrói, em que o produto pode ser *commodity* ou comida. Neste debate, a ideia de consenso não contém o sentido da harmonia, mas o do avesso, do embate gerado pela conflitualidade.³

A conflitualidade é um conceito essencial para compreender as disputas territoriais por modelos de desenvolvimento e as políticas agrárias que os produzem. A superação do atual Brasil agrário não acontecerá por consenso, porque os modelos são antagônicos e qualquer acordo possível significa mudar ambos. Este conceito permite compreender que os conflitos gerados não são empecilhos, pois são imprescindíveis para que as mudanças aconteçam. Elas serão disputadas em escalas micro e macro, na construção de tecnologias, recursos, políticas agrárias etc.. A conflitualidade é um constante processo de enfrentamento, produzido

² Cf. Fernandes, 2013.

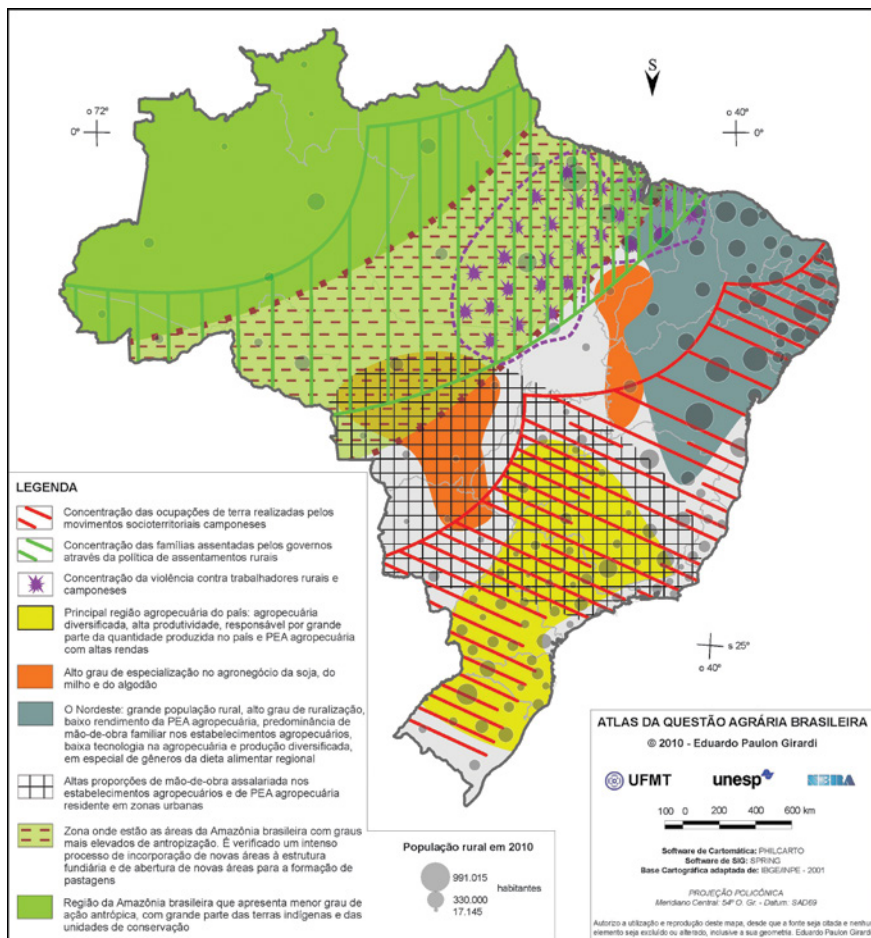
³ Idem.

pelas contradições e desigualdades do sistema capitalista, evidenciando a necessidade do debate permanente, nos planos teórico e prático, a respeito das disputas dos modelos de desenvolvimento e dos territórios. Estas disputas se manifestam por um conjunto e conflitos no campo das ideias, na construção de conhecimentos, na elaboração de políticas de desenvolvimento, na correlação de forças para a implementação dos modelos e em seus resultados.

A conflitualidade se manifesta: pelo posicionamento das classes ante os efeitos da globalização capitalista, marcados pela exclusão das políticas neoliberais, produtora de desigualdades e ameaçando a consolidação da democracia; pela complexidade das relações sociais construídas de formas diversas e contraditórias, produzindo espaços e territórios heterogêneos; pela historicidade e espacialidade dinamizadoras e não determinadas; pela possibilidade persistente da construção política das classes sociais em trajetórias divergentes e diferentes estratégias de reprodução territorial; pelo reconhecimento da polarização regra/conflito como contradição em oposição à ordem e ao “consenso”; pela disputa das definições dos conteúdos dos conceitos e das teorias, dos sentidos e direções, em que a oposição e a incompatibilidade serão expostas.

As desigualdades do Brasil agrário podem ser mais bem analisadas no Mapa 1. As disputas territoriais estão cartografadas na sobreposição das agriculturas camponesas e o agronegócio, inclusive com a predominância de cada modelo pelo território brasileiro, como é o caso das regiões Nordeste e Centro-Oeste. Ambos territorializam-se em direção à fronteira agrícola na Amazônia, onde se concentra o maior número de conflitos violentos contra os trabalhadores rurais. Para superar a intensificação das desigualdades será preciso enfrentar questões como: impacto territorial da monocultura em grande escala para exportação, concentração fundiária, reforma agrária, preservação das florestas, qualificação do trabalho, soberania alimentar, qualidade dos alimentos, tecnologias apropriadas, modos de produção, diferentes tipos de mercados. A superação não acontecerá com políticas agrárias homogêneas, porque a agropecuária é diversa. A luta pela terra é expressão da conflitualidade na disputa por modelos de desenvolvimento.

Mapa 1
O BRASIL AGRÁRIO



Nos últimos vinte anos, o Brasil produziu um conjunto de políticas agrárias que são referências para a América Latina e África. Estas políticas estão voltadas exatamente para as questões do atual Brasil agrário; não são suficientes, mas são criações originais que confrontam com o modelo estadunidense que criou o agronegócio. Estamos gerando um modelo baseado na agropecuária sustentável e podemos avançar no sentido da superação das desigualdades.

Pensar o Brasil agrário é pensar o desenvolvimento territorial na perspectiva multidimensional e multiescalar. É pensar agropecuária em todas as dimensões e escalas, a produção de alimentos, fibras e energia não está separada da educação e dos investimentos, da saúde e da tecnologia, do trabalho e do conflito, da moradia e da indústria, da preservação e do mercado, do campo e da cidade, é preciso unir o que o capitalismo separou.

A POLÍTICA AGRÁRIA QUE PRECISAMOS

O capitalismo produziu um modo de ver o mundo como mercadoria, questionado, entre tantos, por Bové & Dufour, ao defenderem a luta contra a comida ruim. A visão do mundo como mercadoria transformou a agricultura em *agronegócio*, isso significa que a substituição da *cultura* pelo *negócio* criou um modelo de desenvolvimento que artificializa cada vez mais os alimentos através do uso intensivo de agrotóxicos e mudanças genéticas. A agricultura camponesa persiste com suas raízes na agroecologia, produzindo comida saudável em uma relação mais próxima da natureza. Os impactos desses modelos podem ser analisados em escala planetária, mas com diferenças proporcionais: pela grande escala e artificialização, a participação do agronegócio nos impactos é muito mais intensiva. Em pouco mais de dois séculos, a ação humana alterou metade da paisagem, afetando quase toda a superfície do planeta, provocando mudanças climáticas.⁴

Este impacto é resultado da forma como a sociedade capitalista organizou o campo e a cidade, e essa forma de organização territorial está associada ao modelo agrário e industrial. Pensar a produção de alimentos numa relação mais próxima da natureza significa repensar o modelo agrário e industrial e, portanto, as formas de organização territorial do campo e da cidade, ou seja, é preciso pensar o próprio sistema. A produção de comida artificial é produto de uma sociedade cada vez mais artificializada. Pensar o mundo agrário significa pensar as escalas dos impactos, de modo a compreender quais as formas de

⁴ Cf. Ribeiro, 2011, p.40.

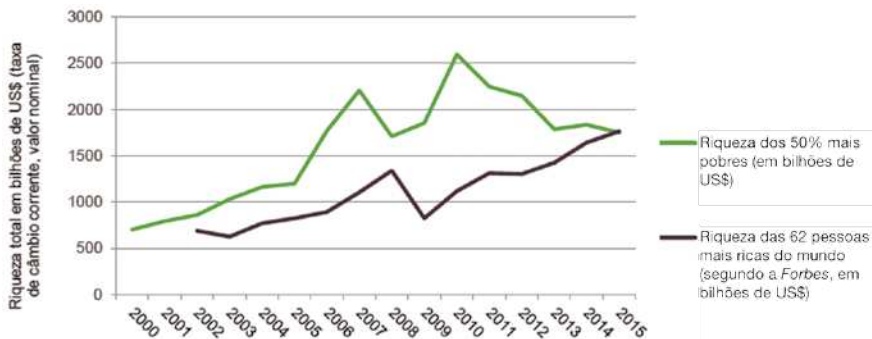
participação do campo e da cidade nas mudanças necessárias para um mundo agrário menos artificial. Pensar a qualidade da comida no século XXI é uma forma de mudar o mundo, mudando a nós mesmos. Para fazer esta reflexão, é preciso estar atento às tendências dos paradigmas. O ponto essencial, reafirmamos, é entender que o mundo, as pessoas, a comida não podem ser compreendidos como mercadorias; os mercados e as mercadorias são importantes para o desenvolvimento econômico, mas não podem estar acima da política e do Estado. A mercantilização e a artificialização dos alimentos produzem desigualdades sociais com problemas ambientais e de saúde em escala mundial. A história da agricultura tem demonstrado que não é a natureza que cria limites para que a agricultura possa alimentar o mundo. A fome é uma produção de um sistema político e econômico que gera desigualdades permanentes, com a concentração da terra e da riqueza, impedindo que as pessoas tenham acesso à terra, ao trabalho e à comida, entre outros direitos essenciais.

O fato de que mais de sete bilhões de pessoas vivem no planeta não é argumento para justificar a persistência da fome, tampouco das desigualdades. A questão não é menos pessoas, e sim, mais comida, e de qualidade. O problema está no sistema capitalista e não nas pessoas. Embora pouco mais da metade da população mundial seja urbana, os níveis de consumo e exploração dos recursos naturais, entre o Norte e o Sul, são desproporcionais, sendo que a metade rural tem acesso restrito à terra, por causa da intensa concentração fundiária em quase todo o mundo, intensificada nos últimos anos por causa do crescimento de aquisições de terras por estrangeiros, incluindo corporações, fundos e governos. Uma das regiões com maior investimento estrangeiro no Brasil é o território conhecido como MATOPIBA, formada por 31 microrregiões com aproximadamente 73 milhões de hectares nos estados de Tocantins, Maranhão, Piauí e Bahia. Pesquisas realizadas por mais de uma década mostram que, em 2003, havia 1,2 milhão de hectares cultivados. Dez anos depois, o agronegócio controlava 2,5 milhões de ha. Três quartos da territorialização ocorreram sobre vegetação nativa, a maior parte no Cerrado. A partir de análise das imagens de satélite, foi avaliada que a evapotranspiração é em média 60% maior nas áreas com vegetação nativa do que nas áreas cultivadas.

A escala deste impacto resseca o cerrado, adiando a estação chuvosa e, pela circulação das correntes de ar, pode atingir inclusive a Amazônia.⁵ Em dez anos, a exploração da terra e da água pelo modelo do agronegócio impactou uma região com possíveis desdobramentos para outra região. O modelo hegemônico tem que ser repensado e esta atitude não virá dele mesmo, mas sim do modelo alternativo.

A concentração da terra, a produção em grande escala para exportação, está diretamente vinculada à concentração da riqueza. Desde 2009, a riqueza de 1% da população subiu de 44% do total de recursos mundiais para 48% em 2015. Em 2016, pode superar 50% se o atual ritmo de crescimento for mantido. O que significa que a riqueza de 1% deve ultrapassar a riqueza de 99% da população mundial. E há quem defenda esse nível de desigualdade.⁶ A Figura 2 mostra que a riqueza das 62 pessoas mais ricas do mundo cresce mais rápido que a dos 50% mais pobres do mundo, demonstrando o contínuo aumento da desigualdade.

Figura 2
RIQUEZA DOS 62 INDIVÍDUOS MAIS RICOS DO MUNDO
E ESTAGNAÇÃO DA METADE MAIS POBRE DA POPULAÇÃO MUNDIAL



Fonte: OXFAM, 2016.

⁵ Cf. Fapesp, 2016.

⁶ Cf. Mankiw, 2013.

Neste processo de crescimento desigual, pela concentração da riqueza, as corporações do agronegócio usam seu poder econômico como estratégia geopolítica para garantir e ampliar mercados e territórios. Em escalas nacional, regional e local, as corporações articulam-se com senadores, deputados, presidentes, governadores, prefeitos, por meio de lobbies, para obter subsídios e isenções fiscais, dominando territórios, impondo o modelo hegemônico, impedindo governos, quando necessário para bloquear a territorialização das alternativas agroecológicas. Com a produção intensiva de monocultivos na forma de *commodities* para exportação, exploram mão de obra barata e os recursos naturais ao esgotamento, para depois abandonar a região e se transferir para novas áreas e continuar o ciclo predatório.

As disputas por territórios e recursos para produção de alimentos e energia são a conflitualidade do século XXI, por causa da apropriação territorial: terra e água, recursos cada vez mais sob controle das corporações. Por causa deste cenário, pessoas em todo mundo têm debatido o desenvolvimento territorial agrário no sentido de confrontar o modelo hegemônico e fomentar o modelo alternativo. São pessoas do campo e da cidade que não aceitam alimentos cada vez mais envenenados, produzidos em outras partes do mundo, distante de seus lugares, e decidiram promover a agroecologia. Estas experiências estão acontecendo em todo o mundo e crescem a cada dia, propondo um mundo sustentável.

A política agrária brasileira destina somente 10% dos recursos para a agricultura camponesa, portanto 90% estão concentrados no agronegócio, que controla 76% das terras agrícolas, mas que produz só 68% do valor bruto da produção.⁷ Ignorando os dados dos censos agropecuários, os ideólogos do paradigma do capitalismo agrário questionam a participação do campesinato na produção de alimentos como estratégia para evitar o reconhecimento de sua importância. Em seus devaneios, eles conseguem ver apenas o agronegócio e uma agricultura familiar residual. O desafio do modelo alternativo é enfrentar o poder político e econômico do agronegócio. Não há governo no mundo que tenha

⁷ Cf. Fernandes *et al.*, 2013.

interesse em confrontá-lo. Quais são as possibilidades de avançar com o modelo alternativo, agroecológico? A força e a fraqueza desses modelos estão neles próprios, nas instituições, nos governos e na sociedade. Seu poder político e econômico é confrontado pela fraqueza revelada na insustentabilidade do modelo hegemônico, como, por exemplo: o envenenamento cada vez mais intenso da terra, da água e da comida, a destruição crescente de espécies vegetais e animais, o transporte de sedimentos causado pela produção em grande escala, a apropriação da maior parte da água doce, a produção e aplicação de nitrogênio na agricultura em quantidade maior que a fixada naturalmente e as mudanças climáticas.⁸ Outras forças que confrontam o agronegócio são os movimentos camponeses do mundo, principalmente a Via Campesina.

Além dessas duas frentes que confrontam o agronegócio: a sua insustentabilidade e o modelo sustentável da agroecologia, em desenvolvimento pelos movimentos camponeses, há frações dos mundos urbano e agrário praticando a agroecologia e inovando em relações e políticas públicas, como as Community Supported Agriculture (CSA). Mesmo que tais experiências estratégicas sejam ignoradas pelos governos ou consideradas só como “políticas de desenvolvimento social”, por meio de ações compensatórias e secundárias, a realidade comprova que, apesar dos governos estarem subordinados ao agronegócio e praticarem uma política agrária que financia e fortalece o modelo hegemônico, há movimentos socioespaciais e socioterritoriais construindo um novo regime alimentar. Os regimes alimentares determinam como os alimentos são produzidos e consumidos, suas instituições, políticas agrárias, possibilidades e limites para o desenvolvimento.

A literatura especializada mostra que os regimes alimentares têm mudado de acordo com o desenvolvimento de políticas agrárias constituídas pela correlação de forças que podem abandonar e construir regimes alimentares. A defesa do regime alimentar das corporações só é defendido por seus ideólogos, cada vez em menor número, seguindo a lógica da concentração de terra, riqueza, poder e ideias.

⁸ Cf. Ribeiro, 2011.

O regime alimentar das corporações sucedeu o regime alimentar do processo de colonização, baseado nas *plantations*. O que ocorreu de fato foi a modernização da agricultura capitalista que tem se utilizado da exploração do trabalho e da terra em formas cada vez mais intensivas e exclusivas.⁹ Ao constituir o agronegócio, o capitalismo organizou os sistemas agrícola, pecuário, industrial, mercantil, tecnológico, financeiro em um complexo de sistemas, ampliando seu poder político e econômico, territorializando-se para todos os países do mundo. Ao mesmo tempo que se expande, este modelo enfrenta cada mais resistência de parte da sociedade, com a insurgência de um novo regime alimentar.

Para se propor um Brasil agrário agroecológico é preciso compreender o mundo como existência, em que os recursos naturais são essenciais, de modo que preservar a natureza significa simplesmente existir. As experiências da agroecologia e da soberania alimentar têm reafirmado a comida da natureza e da comunidade,¹⁰ subtraindo a ideia de mercadoria. Estas experiências acontecem há pelo menos vinte anos e constituem um novo regime alimentar, não aceitando a dependência às grandes corporações, a persistência da fome, defendendo a soberania das nações em garantir a produção de alimentos para seus povos.¹¹ Estas ideias estão se multiplicando em diversos países e, na disputa por modelos de desenvolvimento, têm comparecido na elaboração de novas leis. A disputa central é com a ideia de segurança alimentar, que procura garantir o direito à alimentação, mesmo que o alimento venha do outro lado do mundo. As ideias de escalas de produção e da produção separam as políticas de segurança alimentar e soberania alimentar.

Uma política agrária com base na soberania alimentar e na agroecologia precisa tratar da reforma agrária, porque regime alimentar e questão agrária são indissociáveis. A base desta política é um ministério da agricultura camponesa, que não tratará só de negócio, em uma perspectiva setorial, mas sim da produção de alimentos em uma perspectiva multidimensional e multiescalar.

⁹ Cf. McMichael, 2013.

¹⁰ Wittman *et al.*, 2010.

¹¹ Cf. Rodriguez, 2016.

Trata-se de perspectivas da agricultura como arte.¹² Aumentar o número de agricultores em torno das cidades é condição fundamental para garantir o abastecimento a partir da diversidade agroecológica. A agricultura precisa se tornar cada vez mais urbana, a ponto de fazer desaparecer a divisão campo/cidade, formando um único território. Será preciso também investir na produção de tecnologias apropriadas, na formação escolar, na técnica dos agricultores empobrecidos pelo agronegócio. A política agrária que precisamos tem de tratar de novos mercados institucionais, populares, domésticos, criando novos espaços de relações mercantis com base na solidariedade e sustentabilidade e não na desigualdade. A política agrária que precisamos tem que criar uma fase de transição, dos agricultores subordinados ao agronegócio, para a agroecologia. Precisa-se criar e ordenar os territórios e definir áreas para a produção de fibras e agroenergia. A política agrária que precisamos já começou a ser construída com as experiências que ocorrem em vários países e que têm o Brasil como referência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOVÉ, José e DUFOUR, François. *O mundo não é uma mercadoria: camponeses contra a comida ruim*. São Paulo: Editora da UNESP, 2001.

FAPESP. *Revista Fapesp*, n.242, abr. 2016.

FERNANDES, Bernardo Mançano. *Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico*. Livre-Docência em Geografia. Faculdade de Ciências e Tecnologia/UNESP/Campus de Presidente Prudente, 2013.

FERNANDES, Bernardo Mançano; WELCH, Clifford Andrews; e GONÇALVES, Elienai Constantino. *Os usos da terra no Brasil*. São Paulo: Editora da UNESP, 2013.

¹² Cf. Ploeg, 2013.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, A. (Org.). *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*. Campinas: UNICAMP, 2008. p.173-224.

GIRARDI, Eduardo Paulon. *Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira*. Tese de Doutorado em Geografia. Programa de Pós-graduação em Geografia/UNESP/Campus de Presidente Prudente, 2008.

MANKIW, Gregory N. Defending the One Percent. In: *Journal of Economic Perspectives*, v.27, n.3, 2013, p.21-34.

MAZOYER, Marcel e ROUDART, Laurence. *História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea*. São Paulo: Editora da UNESP, 2008.

McMICHAEL, Philip. *Food regimes and agrarian questions*. Fernwood: Winniepeg, 2013.

OXFAM. Uma economia para 1%. Informe OXFAM 210. Oxford, 2016.

PLOEG, Jan Douwe Van Der. *Peasants and the art of farming: a chayanovian manifesto*. Fernwood: Winniepeg, 2013.

RIBEIRO, Catherine Gerikas. Antropoceno: a época da humanidade? In: *Ciência Hoje*, v. 48, 2011, p.39-43.

RODRÍGUEZ, Francisca. La soberanía alimentaria se abre paso en el mundo. In: *América Latina en Movimiento*, n.512, 2016, p.4-5.

WITTMAN, Hannah; DESMARAIS, Annette Aurélie; e WIEBE, Nettie. *Sovereignty: reconnecting food, nature and community*. Fernwood: Winniepeg, 2010.

A democracia de gênero que queremos

Marcia Tiburi*

GÊNERO COMO QUESTÃO DEMOCRÁTICA: O ENTRAVE DA FALACIOSA IDEOLOGIA DE GÊNERO

A democracia de gênero coloca-se para todos nós como questão imperativa quando o termo “gênero” foi capturado de modo falacioso e praticamente perverso por aqueles que tentam transformar a discussão sobre gênero em ideologia. Para isso, confundem propositalmente o sentido de gênero e invertem falaciosamente até mesmo o sentido da crítica da ideologia. Quando deputados e pastores evangélicos, defensores do arranjo “tradição, família, propriedade”, distantes das pesquisas e das investigações teóricas, usam o termo “ideologia de gênero”, fazem-no por meio de uma curiosa máscara que, na aparência de crítica à ideologia, esconde motivos destruidores do próprio conceito de gênero.

Não há espaço aqui para discutir essa inversão perversa da crítica, mas é de lastimar que, enquanto poderíamos nos ocupar em promover justiça e propor novas políticas relativas ao imenso campo do gênero, somos obrigadas a voltar no tempo e dissipar o cheiro de enxofre que se coloca atualmente sobre a questão neste Brasil de 2016, ano do golpe

* Filósofa. Professora da Pós-graduação em Educação, Arte e História da Cultura da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

contra o mandato de Dilma Rousseff, primeira presidente mulher eleita no país.

Nesse contexto, leis autoritárias tentam retroceder os avanços da pesquisa, da análise, das políticas e da educação, sempre fundamental no que concerne ao tema de gênero. Nos últimos tempos, uma espécie de bombardeio fundamentalista, cujo objetivo é eliminar o próprio conceito de gênero, varrer a ideia e o que ela provoca, tem-se intensificado no cenário nacional. É nessa linha que a palavra gênero foi retirada do Plano Nacional de Educação e dos planos estaduais e municipais. A Câmara dos Deputados, em votação do texto base da MP nº 696/2015, promoveu a retirada dos termos incorporação da perspectiva de gênero do contexto das atribuições do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Entre os muitos acontecimentos bizarros envolvendo gênero e também sexualidade, a Câmara de Vereadores de Nova Iguaçu/RJ sancionou, em 16/02/2016, uma lei que proíbe a distribuição e divulgação de material didático contendo orientações sobre diversidade sexual e, entre outras atitudes do autoritarismo e conservadorismo da política atual, proíbe o “combate à homofobia” e a defesa “de direitos de homossexuais”. Com o objetivo de fazer desaparecer a questão gênero, toda sorte de falácias e medidas mal formuladas, mas intensamente autoritárias, têm sido promovidas no contexto de uma verdadeira “guerra ao gênero”, uma guerra que lembra algo da americana e ideológica “guerra às drogas”, que comoveu o mundo em uma direção altamente mistificada.

Demonizações são mistificações com alto poder de impacto sobre as populações ignorantes e amedrontadas pelo desconhecido. A trama entre política e religiões neopentecostais no Brasil tem usado a questão de gênero nessa direção. O fundamentalismo neopentecostal coloca gênero no lugar do mal. Consegue com isso colocar-se no lugar que a igreja cristã ocupava na Idade Média no contexto da caça às bruxas, um lugar de um enorme poder sobre corpos e mentes, sobre o imaginário das pessoas, sempre colonizado pelos donos do poder.

Contudo, nem tudo está perdido. Há que se perceber que a guerra ideológica contra a palavra e a ideia de gênero promove também um efeito

contrário. Há quem defenda que os fundamentalistas têm ajudado o feminismo e os movimentos pela diversidade sexual e de gênero. André Musskopf, por exemplo, afirma que “talvez o mais surpreendente seja que aqueles e aquelas que não queriam falar sobre o assunto de repente se veem obrigadas e obrigados a estudar e conhecer – e até falar sobre ele”.¹ De fato, a vociferação de alguns pastores evangélicos, deputados e vereadores homofóbicos tem esse outro lado, um efeito inesperado de colocar a questão em pauta, de levar muita gente a repensar o modo como a questão de gênero afeta suas vidas cotidianas. A vida e a sociedade são dialéticas, digamos assim, tudo pode ter dois lados, e o olhar otimista ajuda a seguir na luta por direitos. Mas, infelizmente, há o lado irreparável desse estado de coisas vivido por suas vítimas, aquelas para quem não há justiça alguma desde que estão marcadas negativamente por questões de sexualidade e gênero. Não há justiça possível para as pessoas que sofrem os efeitos concretos, a discriminação e a violência simbólica e física que surgem de discursos cínicos.

O caminho que devemos seguir, quando se trata de lutar por direitos relativos a gênero, é aquele que reúne o esforço da crítica, da pesquisa, do esclarecimento, o esforço de quem se dedica à educação e à ciência. Enquanto uns se esforçam nessa direção, o fundamentalismo religioso promove teorias absurdas que capturam as consciências imersas nas nada críticas teorias populares. A intenção é a da mistificação. Seria curioso, se não fosse perigoso, que os pastores que defendem tais ideias, que criam tais teorias, aproveitando-se da precariedade conceitual do senso comum, sejam ao mesmo tempo deputados que podem propor e votar leis. Poderíamos falar simplesmente de teorias populares, de crenças, de preconceitos, que são levados ao plenário por pura ignorância. Mas quando esses conteúdos são usados pelos “donos do poder” para vantagens pessoais, a ignorância não pode ser vista como um fato meramente natural. Ela se torna uma força difícil de vencer, uma verdadeira arma da ideologia, uma máscara de cinismo impossível de retirar de um

¹ Disponível em: <<http://andremusskopf.blogspot.com.br/2016/02/sobre-como-fundamentalistas-tem-ajudado.html>>. Acesso em: abr. 2016.

rosto que não existe. Por trás da mistificação não está a sinceridade de quem não conhece, mas o poder que advém da consciência cancelada por manipulação.

Incontáveis volumes já foram escritos sobre a diferença entre teoria e ideologia, que podemos resumir nos seguintes termos: teoria é um tipo de pensamento que se expõe, ideologia é um tipo de pensamento que se oculta. Há, no entanto, um híbrido, as teorias ideológicas que, por sua vez, expõem com a intenção de ocultar. Há teorias populares (que constituem o senso comum, as opiniões na forma de discursos que transitam depois de terem sido lidas em jornais e revistas de divulgação) e teorias científicas (que estão sempre sendo questionadas e podem vir a ser desconstituídas, mas que escorrem para o senso comum e lá são transformadas e, em geral, perdem muito do seu sentido). Ideologia, por sua vez, é o conjunto das teorias, das opiniões vigentes que servem para ocultar alguma coisa em vez de promover esclarecimento, investigação e ponderação.

A ideologia de gênero, portanto, não está na pesquisa que o discute e questiona, mas no poder que, aliado ao senso comum, tenta dizer o que o gênero não é. O uso do termo ideologia, quando se fala em “ideologia de gênero”, é, no mínimo, capcioso. Pois quem usa o termo “ideologia de gênero” para combater o que há de elucidativo no termo gênero procura ocultar, por meio do termo ideologia, não apenas o valor do termo gênero, como, por inversão, o próprio conceito de ideologia. É como se falar de “ideologia de gênero” servisse para ocultar a “ideologia contra o gênero”, de quem professa o discurso contra a ideologia de gênero. Não se trata apenas de uma manobra, em que a autocontradição performativa é ocultada pela força da expressão, mas de um caso evidente de má-fé. E quando a má-fé vem de pessoas (homens, sobretudo) que se dizem de fé, então, estamos correndo perigo, porque a fé do povo tem sido usada de maneira demoníaca. No uso extremo da má-fé por pastores, vimos surgir, crescer e, por sorte, desaparecer, a falácia – ela mesma pura violência simbólica – da chamada “cura gay”.

É o papel ético e político de quem pesquisa, ensina e luta pela lucidez, em uma sociedade em que os traços obscurantistas se tornam cada

vez mais intensos, também demonstrar que percebemos o que se passa e que continuaremos do lado crítico a promover lucidez, diálogo e respeito aos direitos, em que pese a violência simbólica a que estamos submetidos.

UM PROJETO DE PAÍS PEDE LUGAR PARA A QUESTÃO DE GÊNERO

Quando está em jogo o Brasil que queremos, um projeto de país pede lugar também para a questão de gênero. O projeto precisa ser democrático em sentido radical. Isso se coloca em um duplo sentido a ser pensado com urgência.

De um lado, é preciso saber que a democracia não está dada e que é preciso construí-la a cada momento. Democracia pode ser entendida como um processo em que se busca compreender e construir algo em “comum”, a saber, espaço de diálogo e respeito a direitos fundamentais e à “singularidade” que surge como configuração dos direitos individuais. Uma democracia radical contempla dissensos e diferenças, enquanto se sustenta em direitos fundamentais que precisam ser assegurados. Diálogo, contudo, é algo que pede certa formação de subjetividade. O direito à expressão de gênero faz parte do direito básico à presença na esfera pública, baseada no direito, a aparecer, como direito à participação pública e política que se faz contra a invisibilidade social, que precisa, por sua vez, ser pensado como direito à singularidade. Gênero é um termo que precisa ser inscrito na esfera do direito à singularidade que implica fatores altamente ligados à aparência e performances corporais relacionadas a outros marcadores, como sexualidade, raça e classe social.

Por outro lado, é preciso contemplar a própria ideia de democracia que a todo momento é aviltada pela violência do Estado, pelos poderes que se confundem com a violência, e que são administrados por instituições que não servem ao povo nem à sociedade, poderes que, ao mesmo tempo, invadem de tal forma a mentalidade das pessoas que impedem o florescimento da democracia em seu nível mais básico, o das relações diárias. Contradições internas à democracia são reproduzidas ao nível da mentalidade cotidiana e são realmente capazes de minar o sentido da democracia em suas bases fundantes, no acordo que cada singularidade

faz com a sociedade em que vive de modo a sustentar a ideia de sociedade. Qualquer democracia que abdique disso torna-se uma burocracia, que é o que resta da contradição de uma democracia sem povo.

Que hoje a palavra democracia seja, muitas vezes, usada de modo abstrato, só é possível pelo apagamento do elo entre democracia e sociedade. A presunção individualista e a meritocracia liberais são crenças que presidem certo imaginário acerca da democracia. Servem, na verdade, apenas para acobertar o caráter social da democracia, esvaziando-a de seu conteúdo. O caráter social refere-se à necessária presença do impessoal, do histórico, do contextual, das circunstâncias, dos hábitos, da não liberdade, do não decidível, dos condicionamentos, e até mesmo do inconsciente, que constituem as subjetividades sempre construídas e erigidas no campo do social.

A compreensão do social é essencial à defesa da democracia. Gênero, nesse contexto, é, além de uma construção social, uma questão social, em seu sentido mais amplo. Hoje, reivindicam-se direitos relativos à gênero, não apenas no campo feminista, mas em todo o campo LGBT. Gênero sempre foi, em todas as épocas, parte do processo a que chamamos de democracia, desde que as mulheres, sujeito histórico do feminismo clássico, reivindicaram direitos à educação, à herança, em uma palavra, à igualdade com os homens, sujeitos históricos dos privilégios de classe, privilégios da dominação. Poderíamos, nesse sentido, ler a história da democracia como a história do feminismo. Por isso, acobertar a questão gênero, como se tenta fazer em nossa época, por meio de censuras de quaisquer tipo, implica corromper a própria ideia de democracia, implica promover uma espécie de retrocesso na história, algo como sua decadência programática e oportunisticamente organizada.

Nesse momento, a luta pela democracia se confunde com a luta pelo debate e o pensamento, bem como pelas políticas públicas que contemplem o tema e o campo do gênero. Não creio que seja uma luta apenas com a sociedade que esquece de si mesma e dos lastros democráticos que deveriam constituí-la, mas com o autoritarismo que chega ao poder e constrói leis voltadas para seus interesses. Combater o debate, o ensino e a pesquisa no que diz respeito a gênero é um ato

autoritário contra o qual a afirmação do debate se coloca como tarefa filosófica e política.

Aqui uma palavra sobre o autoritarismo se faz ainda necessária. O caráter social da democracia, seu mais íntimo e constitutivo, é apagado no autoritarismo vigente que, em sua constituição perversa, tenta se fazer passar por democracia justamente porque, como autoritarismo puro e simples, ele convenceria poucas pessoas e não conseguiria sustentar-se socialmente. A contradição é que também o autoritarismo é necessariamente social, mas nega o social enquanto, por outro lado, precisa afirmá-lo de modo vazio, mascarando-o como democracia. Desse modo, não se pode afirmar que democracia e autoritarismo sejam íntimos, senão pelo uso que o último faz da primeira. O machismo é uma forma de autoritarismo, a discussão sobre gênero ligada à luta pelos direitos relativos a ele, inclusive sua livre expressão, é exercício de democracia contra o autoritarismo nesse momento.

A efetivação concreta da democracia se dá contra o autoritarismo, mas também contra o uso ideológico da própria democracia, portanto, contra o escamoteamento do autoritarismo em democracia. Gênero é questão essencial nesse momento de defesa da democracia por ser a categoria que traz a defesa do debate e do esclarecimento acerca dos papéis sociais relativos ao corpo, à sexualidade, aos lugares familiares, à divisão do trabalho e à violência que daí resultam. Gênero é a categoria de desmascaramento da dominação masculina, corolário da dominação capitalista.

O TRABALHO DA DEMOCRACIA E A POLÍTICA DA ESCUTA

É preciso ter em vista que a democracia é uma ideia que precisa ser efetivada e sua efetivação se dá ao nível de um trabalho. Assim como Hegel falava da filosofia como um trabalho do conceito, a política é o trabalho da democracia. Esse trabalho implica a possibilidade, sempre posta em cena, de produzir democracia com os mais próximos. Para isso, é preciso transformar a vida – e as instituições em relação às quais vivemos nossas vidas – em laboratórios de política. Refiro-me a pensar a democracia na família, na escola, nos ambientes de trabalho propriamente

ditos, nas atividades diárias, como transportar-se, andar na rua, ir a cinemas, bares, praças, usar serviços públicos. A democratização dos meios de comunicação, tanto dos que simplesmente transmitem programação a espectadores, quanto, do mesmo modo, daqueles que são operados por pessoas comuns, como em redes sociais, precisa ser tratada em nível dialógico e reflexivo. Trata-se, portanto, de promover a democracia na micrologia do cotidiano e no âmbito público, cada vez mais expandido desde a invenção das redes sociais. Podemos pensar que a expansão do universo público com a existência das redes sociais intensifica o movimento do poder. O poder, que antes se exercia de modo mais raro ou especial, torna-se agora mais miúdo, exercido por qualquer um em níveis muitas vezes desmedidos.

Gênero é, nesse contexto, uma categoria essencial, pois apenas ela é capaz de destringer desigualdades no campo doméstico, todas ligadas a diferenças de gênero. Necessariamente, a instituição escolar, muito próxima da família, por trabalhar com a formação e a educação da linguagem e da mentalidade de crianças e jovens, não pode faltar com as questões relativas ao campo do gênero, sob pena de interromper os processos de desmontagem da violência simbólica e física, fruto da desigualdade de gênero estruturalmente sustentada na instituição familiar.

A construção do que podemos chamar de “comum” próprio à democracia, como cenário de partilha, depende de um vasto trabalho no campo do pensamento, a recuperação da reflexão perdida e a produção de reflexões ainda incomuns, da análise séria, da crítica, o que se consegue pelo investimento no diálogo. No que concerne ainda à construção do comum, é preciso produzir uma espécie de crítica dos afetos que possa nos livrar dos afetos tristes, da inveja ao medo, que minam o campo político ao nível cotidiano. O mesmo vale para a ação. A ação política é uma espécie de ação contraideológica, ação de desmascaramento, de retirada de véus, de crítica da cegueira subjetiva. Nessa linha, a ação política é a do sujeito particular, mas também dos grupos envolvidos na produção de emancipação e na autonomia de sujeitos em nível social, de transformação das estruturas profundas da dominação do capital, nas suas formas econômica, teológica e patriarcal.

Se o diálogo é o elemento metodológico da democracia, ele precisa ser realizado nas esferas micro e macrológicas. Ele não precisa ser reduzido à busca de consenso. O dissenso faz parte da política e, como tal, de uma definição dialética de política. Uma política da escuta em que a abertura ao outro esteja em cena só é possível quando dissenso e consenso são contemplados como elementos do jogo político, cuja base é o diálogo.

Se no âmbito da vida, da cultura cotidiana, vemos as pessoas com pensamentos e posturas precários em relação às questões políticas, por pura falta de escuta, no âmbito público, a falta de escuta leva ao abandono e ao descaso relativamente a direitos fundamentais. É próprio do poder a decisão, mas se a decisão, no que concerne à formulação de leis e no que concerne à execução das leis, prescinde da escuta, então ela é autoritária. Decisões democráticas em termos de poder são as que surgem de processos em que a escuta foi contemplada.

A falta de escuta é a causa e o efeito do cancelamento da política em seu sentido criativo, generoso e não ideológico, a política enquanto manifestação e criação de relações e subjetividades autônomas em um contexto de relações. Mas o que é escuta? É, fundamentalmente, uma postura de abertura à expressão do outro. Não é a pura aceitação, mas a ação compreensiva, disposta a entender um lugar de fala alheio.

Em uma cultura na qual a linguagem é rebaixada à mercadoria e consumida como tal, a questão da escuta é simplesmente deixada de lado, a democracia não tem como persistir fora de um projeto que a recupere como abertura ao outro.

Democracia é um processo de construção política. Gênero é um termo intimamente ligado à democracia. Se dizemos que ninguém nasce mulher, torna-se, podemos dizer que ninguém nasce feminista, torna-se, mas também ninguém nasce democrático, torna-se democrático a partir de determinadas experiências. Nesse sentido, é preciso escutar a questão de gênero, pois gênero é uma fala. É uma expressão.

Ora, quais podem ser as experiências que constroem subjetividades democráticas? Quais constroem subjetividades autoritárias? Como se dá nosso devir democrático, como se dá nosso devir autoritário?

O que a questão de gênero tem a nos ensinar sobre democracia? Sabemos que, quando ligada à educação, não se coloca apenas como problematização da sexualidade, muito mais, gênero vem a ser um calibrador de uma pedagogia voltada para a formação da subjetividade democrática. A rejeição ou negação, a impossibilidade de conviver com o tema gênero, implica uma impotência para a democracia como expressão da multiplicidade e da singularidade na direção dos direitos fundamentais.

É preciso desenvolver a democracia no dia a dia, nas instituições, na sociedade, em cada ato pessoal, em cada momento impessoal. Seja na mesa da sala de jantar ou na mesa do bar, no trabalho, nas ruas, na igreja, seja nas instâncias parlamentares, a democracia precisa ser antecipada como um valor por quem deseja que ela possa existir na prática. Convencer a personalidade autoritária de que a democracia é, em seu conceito e prática, a efetiva participação do outro, eis o problema. Pois a personalidade autoritária se contenta com sua própria posição, com um mundo em que não existe participação, um mundo em que uma única verdade, a posição da heterossexualidade compulsória e a imagem que a ela corresponde, é tratada e imposta como a verdade.

Gênero, assim como sexualidade, raça e classe social (e podemos acrescentar idade e plasticidade) são categorias calibradoras do conceito e da prática da democracia. Sabemos que praticamos a democracia quando escutamos o outro, quando defendemos os direitos individuais e fundamentais de todas as pessoas, o respeito à Constituição que deveria estar acima de todo autoritarismo possível, mas também quando a singularidade é defendida como um dado democrático essencial, tendo em vista marcadores sociais. Democracia é convívio de singularidades respeitadas entre si. Uma pergunta difícil que não podemos deixar de nos colocar nesse sentido é como possibilitar a valorização da democracia, em outras palavras, como convencer um indivíduo sobre a pertinência, validade e até mesmo utilidade da democracia na vida de todos e na construção da sociedade.

Na base, democracia é um processo político de escuta. Para realizá-lo, precisamos estar abertos ao outro. Mas precisamos também poder discernir e avaliar se o que o outro fala faz sentido, se não é contraditório,

se não acoberta interesses privados, se é dito em nome do sincero processo democrático ou da reprodução da fachada que acoberta o autoritarismo. Este, por sua vez, é tão arcaico quanto oportunista e se aproveita das fragilidades da democracia para ganhar lugar.

A aceitação das medidas e práticas autoritárias em nível legislativo, executivo ou judiciário, a que assistimos em nossa época, conspurca o Estado de Direito, mas tal conspurcação acaba por ser da própria sociedade, que aceita o que lhe impõem seus líderes espectrais e os heróis fabricados pelos detentores do poder econômico.

O que fazemos da democracia diz quem nós somos. Podemos fazer de nossa democracia o melhor modo de viver, ou podemos caricaturizá-la, deformá-la, transformá-la em um arremedo. Quando não contemplamos seus aspectos fundadores, a democracia nos mostra como devoradores de nós mesmos. Destruir a democracia é destruir o direito à singularidade, é tornar-se robô.

A luta pela democracia é luta por esclarecimento. Ela implica hoje salvar o conceito de gênero para abrir o campo dos direitos.

Igualdade racial: da política que temos à política que queremos

Nilma Lino Gomes*

Para falar da política de igualdade racial que temos e daquela que queremos é necessário, antes, falar sobre o que foi construído ao longo dos últimos treze anos pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), considerada um marco na institucionalização do tema na agenda das políticas públicas do Governo Federal.

Criada em 2003, pela Medida Provisória nº 111, posteriormente convertida na Lei nº 10.678, a Seppir nasceu do reconhecimento das lutas históricas do Movimento Negro em defesa da população negra, que representa mais de 51% de toda a população brasileira. Um dos resultados dessa luta foi o artigo 5º, inciso XLII, da CF, que declara o racismo como crime inafiançável e imprescritível.

Ao inserir o racismo como crime na Carta Magna mais democrática do país, o governo brasileiro reconheceu, também que seriam necessárias ações mais eficazes para combatê-lo. Tais ações, além de preceitos legais, deram origem às políticas de promoção da igualdade racial.

* Pós-doutora em Sociologia pela Universidade de Coimbra. Ex-Ministra das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

O protagonismo do Estado brasileiro na construção dessas políticas deve-se, ainda, a um compromisso internacional assumido pelo Brasil na III Conferência de Durban, África do Sul, realizada em 2001, da qual o Brasil se tornou signatário do Plano de Ação de Durban. Entre os deveres a cumprir estava a construção de políticas de igualdade racial.

A institucionalização da pauta possibilitou diversos avanços, a começar pelos marcos legais que tornam possível transformar a política de promoção da igualdade racial em uma política de Estado. Esses marcos incluem as leis nº 10.639, de 2003, e nº 11.645, de 2008, que estabelecem o ensino da história e da cultura africana e afro-brasileira e indígena nos currículos das escolas de ensino fundamental e médio da educação básica; a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, aprovada em 2006; a Lei nº 12.288, de 2010, que criou o Estatuto da Igualdade Racial; a Lei nº 12.711, que estabeleceu as cotas nas universidades públicas e institutos federais, e a Lei nº 12.990, que reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos.

Essas iniciativas, entre outras, têm contribuído para diminuir o abismo que sempre existiu entre brancos e negros no país. A redução da pobreza, a ampliação do acesso à universidade e ao mercado de trabalho, a implementação de políticas específicas para as comunidades tradicionais de matriz africana, quilombolas e ciganas, além do reforço de mecanismos de denúncia do racismo, são alguns exemplos de ações bem-sucedidas nessa área.

No entanto, é preciso reconhecer que ainda há muito a ser feito para assegurar maior participação social e cidadania efetiva à população negra, o que será possível com o aprimoramento, fortalecimento e, sobretudo, a continuidade das políticas existentes.

Sem retrocessos no que já foi conquistado, teremos as bases da igualdade que precisamos para construir um Brasil mais justo, solidário e verdadeiramente democrático.

FAZER VALER O ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL

Instituído em 2010 pela Lei nº 12.288, o Estatuto da Igualdade Racial é o alicerce jurídico para que as políticas de igualdade racial sejam cumpridas pelo poder público nas três esferas governamentais.

Entre outras medidas, instituiu o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), que propõe a criação de uma rede, com a participação de estados e municípios, voltada à igualdade de oportunidades, à defesa de direitos e ao combate à discriminação racial. Para aderir, o ente federado deve ter um órgão de promoção da igualdade racial em sua estrutura, além de um Conselho de Promoção da Igualdade Racial, que garanta a participação da sociedade civil na construção da agenda local. Com isso, o Sinapir estimula a institucionalização da política em todo o Brasil, além de democratizar o acesso aos recursos, uma vez que os projetos apresentados são selecionados em chamadas públicas.

Com um conjunto de políticas de ações afirmativas, que contemplam a população negra, as comunidades tradicionais de matriz africana e os quilombolas, o Estatuto visa à correção de disparidades históricas no acesso a direitos que ainda não são plenamente desfrutados por toda a população brasileira.

Atualmente, o Estatuto ainda tem seu efeito fragilizado justamente pela falta de dotação orçamentária que assegure a execução e o acompanhamento das políticas previstas no documento.

Após dez anos de tramitação, o texto final, aprovado pelo Congresso Nacional, em 2009, excluiu a proposta de criação de um fundo orçamentário específico para a promoção da igualdade racial, a exemplo do que existe nas políticas de proteção à criança e ao adolescente e ao idoso.

Hoje, o que temos é a possibilidade de previsão de recursos para essas políticas nos Planos Plurianuais (PPAs) e nos orçamentos anuais, o que é insuficiente para a implementação de políticas públicas de alcance nacional.

Para avançarmos na política de promoção da igualdade racial que precisamos é fundamental superar as resistências que existem e retomar a discussão sobre a reformulação da Lei, com a definição de orçamento

próprio para a promoção da igualdade racial, por meio da aprovação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial.

AÇÕES AFIRMATIVAS: MONITORAMENTO DAS COTAS É ESSENCIAL

As políticas de cotas têm um papel fundamental na redução das desigualdades; assegurando oportunidades de acesso da população negra ao ensino superior e ao mercado de trabalho.

As cotas nas universidades e institutos federais de educação, instituídas pela Lei nº 12.711, de 2012, foram essenciais para ampliar o acesso da população negra a esses espaços. Entre 2012 e 2015, possibilitaram o ingresso de 150 mil estudantes negros no ensino superior, o que corresponde a um aumento de 34%. Há doze anos, os negros representavam apenas 3% dos universitários do país.

O mesmo ocorreu com as cotas no serviço público, que possui apenas 30% de negros e pardos em sua composição. Esse dado demonstra a baixa representatividade da população negra na gestão e implementação das políticas públicas no Brasil. Por meio da Lei nº 12.990, de 2014, as cotas visam superar os reflexos do racismo no setor, o que certamente produzirá efeitos positivos na redução das diferenças e no fortalecimento da democracia. A medida está prevista também no artigo 1º, inciso VI, e artigo 39 da Lei nº 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial.

O monitoramento realizado pela Seppir em 108 editais de concursos públicos, desde o início da vigência da lei, em junho de 2014, até dezembro de 2015, mostrou que foram oferecidas 19.621 vagas, das quais 3.305 ocupadas por pessoas que se autodeclararam pretas ou pardas. Os números correspondem ao total de vagas disponibilizadas pelo governo federal, pelo Judiciário, além de estados e municípios que, inspirados na Lei Federal, construíram leis específicas.

No caso das cotas no ensino superior, a política de igualdade racial que precisamos inclui, além do monitoramento, o avanço no que se refere às políticas de permanência para os estudantes cotistas, por meio da expansão da bolsa permanência e da revisão do cálculo que possibilite que todos os alunos cotistas dela usufruam, sem limite de carga horária total do curso.

Além disso, as pró-reitorias de assuntos comunitários ou de ações afirmativas existentes deverão organizar seminários, debates e espaços de convivência, em que os cotistas se sintam acolhidos e tenham espaço para o amadurecimento acadêmico, político e identitário, com assistência psicossocial e um local para troca de experiências. As universidades e institutos federais devem, ainda, aprimorar as Ouvidorias para atuar nos possíveis casos de racismo, que devem ser encaminhados para os órgãos competentes.

APLICAÇÃO DA LDB ALTERADA PELA LEI Nº 10.639/2003

A Lei nº 10.639, sancionada em 2003, alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394/1996), tornando obrigatório o ensino da história e da cultura afro-brasileira nas instituições públicas e privadas de ensino. Posteriormente, foi alterada pela Lei nº 11.645, de 2008, que inseriu nesse contexto as populações indígenas.

A necessidade de incluir a temática no currículo oficial vinha sendo discutida há anos por integrantes do movimento negro, no intuito de romper com a visão eurocêntrica repassada nas salas de aula, resgatando, enfim, as contribuições do povo negro e dos indígenas na formação da identidade brasileira. Com a medida, o país se viu legalmente convidado a enxergar as raízes de sua própria história, ampliando a visão desses segmentos, a fim de valorizar as matrizes culturais que fizeram do Brasil o país múltiplo, plural e interracial que somos.

O cumprimento da legislação ainda está aquém do esperado. Porém, a medida trouxe impactos à educação escolar, que se refletem nas ações do Ministério da Educação e do sistema de ensino, influenciando na formação continuada dos docentes; nas novas possibilidades de pesquisas sobre relações raciais no Brasil, com maior visibilidade à produção de intelectuais negros sobre o tema; na ampliação da consciência dos educadores de que a questão étnico-racial envolve toda a sociedade brasileira e no entendimento dessa questão como um direito legítimo.

Nesse momento é preciso refletir sobre os desafios na aplicação da Lei, em diferentes níveis, não apenas no ensino fundamental e médio. É importante avaliar os avanços dos estudos realizados nas recém-criadas

linhas de pesquisa em cursos de graduação, na inserção da disciplina de história da África nos cursos de bacharelado e licenciatura e na elaboração de materiais didáticos e paradidáticos que contemplem essas temáticas.

A expectativa do aprimoramento da implementação da legislação é que o caráter emergencial dessa medida de ação afirmativa dê lugar ao seu total enraizamento no país como uma lei nacional, passando a integrar a política educacional brasileira e deixando de ser considerada uma legislação específica.

Para avançar, o Ministério da Educação e a Seppir precisam trabalhar juntos, de fato, na consolidação da legislação. A formação inicial de professores deverá atender a uma obrigatoriedade de mais orçamento voltado para essa ação afirmativa, a fim de permitir intercâmbios internacionais entre docentes brasileiros e africanos, e a tradução de obras de referência internacional. Por outro lado, os movimentos sociais devem reforçar a cobrança, via Ministério Público, das redes de ensino que ainda não a implementaram na sua totalidade.

ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES NEGRAS

Os dados apresentados pelo Mapa da Violência 2015 (“Homicídios de Mulheres no Brasil”), realizado pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), mostram-nos que as questões de gênero e raça, quando operam conjuntamente, revelam a perversidade de estruturas desiguais da nossa sociedade.

Segundo o estudo, o número de homicídios de mulheres negras foi o que mais cresceu no país: 54%, em dez anos, passando de 1.864, em 2003, para 2.875, em 2013. No mesmo período, a quantidade anual de homicídios de mulheres brancas caiu 9,8%, saindo de 1.747 em 2003 para 1.576 em 2013.

Esse quadro vem sendo denunciado há muito tempo pelo movimento de mulheres negras, exigindo, por parte do governo, uma escuta mais atenta a essa realidade e o aperfeiçoamento das políticas públicas, com a inserção mais abrangente do recorte de raça e gênero.

Sabemos que importantes iniciativas foram implementadas nos últimos treze anos, com três grandes instrumentos de combate à violência

contra a mulher: a Lei Maria da Penha, que cria mecanismos contra a violência doméstica e familiar; a Lei do Feminicídio – homicídio de mulheres por razão de gênero –, sancionada em março de 2016; e a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, que há dez anos atua como um canal de denúncias e é fruto desse complexo e intenso processo de luta das mulheres por emancipação social.

No entanto, quando analisamos os dados da desigualdade, apesar da melhoria dos indicadores sociais, constatamos que ainda estamos longe de superar as diferenças que atingem, sobretudo, as mulheres negras, que formam o menor grupo de rendimentos do país e continuam com a média de escolaridade inferior às mulheres brancas. Em relação ao trabalho, essa disparidade está associada tanto ao pertencimento racial quanto ao gênero e à valorização (ou desvalorização) das atividades tradicionalmente exercidas pelas negras.

É preciso implementar ações intersetoriais que corrijam as distorções e criem oportunidades iguais, tirando da invisibilidade esse importante segmento que representa 26,6% de toda a população brasileira.

Embora a Secretaria de Políticas para as Mulheres e a Seppir tenham atuado juntas nessa questão, as políticas públicas afirmativas, voltadas para a especificidade da violência que atinge as mulheres negras, dispõem de pouca dotação orçamentária e precisam ser reforçadas.

A política de igualdade racial de que precisamos é aquela que reconheça as necessidades de ações específicas voltadas para as mulheres negras urbanas, do campo, de terreiros e quilombolas, pois a compreensão de que a raça problematiza e indaga o gênero pode já ser constatada pelas pesquisas, mas não necessariamente nas políticas e na compreensão de gestoras e gestores das políticas para as mulheres.

COMBATE À MORTALIDADE DA JUVENTUDE NEGRA

A morte de jovens negros é classificada como genocídio pelo movimento negro, que há anos denuncia e cobra uma resposta efetiva do Estado para o problema, que deve ser priorizado no âmbito da política de promoção da igualdade racial.

Dados do Atlas da Violência 2016, divulgado em março pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), revelam que os jovens negros, pobres e moradores da periferia continuam sendo as principais vítimas da violência no país. Segundo o estudo, em 2014, a taxa de homicídios de jovens entre 15 e 29 anos chegou a 61 para cada 100 mil habitantes. Se o jovem for preto ou pardo, a possibilidade de se tornar vítima de homicídio será 147% maior do que os indivíduos brancos, amarelos e indígenas.

Com o objetivo de reduzir tais índices, o Governo Federal criou, em 2012, o Plano Juventude Viva, que reúne ações de onze ministérios voltadas à prevenção da violência física e simbólica, priorizando os 142 municípios com as maiores taxas de homicídios de jovens.

Reconhecemos que retirar os jovens negros da situação de vulnerabilidade é um passo importante, o que nos leva a reforçar a implementação do Plano de Enfrentamento ao homicídio de jovens, como uma política pública, o qual se encontra em processo de elaboração. Um dos desafios desse plano é enfatizar a especificidade da situação dos jovens negros e assumir que o racismo é uma das causas da violência e não uma mera consequência da desigualdade socioeconômica de negros e negras.

O tema levou à criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara dos Deputados, cujo relatório, divulgado em julho de 2015, ratificou a presença do racismo na criminalização dos jovens negros. Os deputados também sugeriram a criação de um Plano Nacional para Enfrentamento da Violência Contra Jovens Negros, em andamento, que inclui a instituição de um fundo para investimento em políticas voltadas para jovens pobres e negros. O investimento orçamentário para esse tema é um passo importante para que, de fato, a violência contra os jovens negros seja considerada uma questão social e de Estado.

Para mudar essa realidade, temos insistido que é necessária uma ação federativa e articulada entre União, estados, municípios e Distrito Federal, que contemple os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de uma atuação intersetorial com as questões de segurança pública, com a coparticipação da União, por meio do Ministério da Justiça. Essa é a política que precisamos.

SUPERAÇÃO DA INTOLERÂNCIA RELIGIOSA

Acompanhamos, nos últimos anos, o crescimento expressivo da intolerância religiosa, praticada contra as religiões de matriz africana, com atos reincidentes de violência contra os seus bens materiais e imateriais, bem como aos praticantes de cultos de matriz africana e comunidades de terreiro.

Em 2015, a Ouvidora Nacional da Igualdade Racial, da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, registrou 626 denúncias, das quais 59 estavam relacionadas aos povos e às comunidades tradicionais. No Disque 100 (Disque Direitos Humanos) foram recebidas 84 denúncias de discriminação religiosa contra praticantes de religiões de matriz africana. Em 2016, nos três primeiros meses do ano, já foram registrados quatro crimes relacionados ao racismo contra essas comunidades.

As ocorrências, cada vez mais frequentes, trazem à tona o racismo que sempre existiu, de forma velada, contra essas religiões, apesar de o país se afirmar oficialmente laico, conforme determina o artigo V, parágrafo VI, da Constituição Federal de 1988.

Embora o texto assegure, em Lei, a liberdade de culto, as práticas religiosas dos povos e comunidades de matriz africana e de terreiro seguiram reprimidas e desvalorizadas ao longo da nossa história. Um exemplo disso é que, durante décadas, foi exigido que as casas tradicionais tivessem registro na polícia para que pudessem funcionar.

Portanto, essa condição de segunda cidadania explicita o racismo contido nos ataques feitos atualmente a essas comunidades, e que devem ser combatidos com uma ação corajosa e conjunta da União, em parceria com estados, municípios e Distrito Federal.

Na política de igualdade racial que precisamos, há de se criar uma legislação específica, que proíba o racismo religioso e assegure o livre exercício dos cultos religiosos, bem como a proteção aos seus locais de funcionamento e às suas liturgias, conforme prevê a Constituição, como forma de preservar os lugares sagrados e territórios tradicionais, demonstrando que garantir os direitos desses povos é promover os direitos de todos os cidadãos brasileiros.

Também é necessário criminalizar aqueles que publicamente ofendem essas religiões e seus adeptos, seja em praças públicas ou nos programas de rádio e TV. No âmbito das políticas de promoção da igualdade racial que precisamos, essa é uma iniciativa urgente.

Ações no Ministério Público que exigem o direito de resposta têm sido adotadas, mas ainda são incipientes.

ASSEGURAR DIREITOS AOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Em novembro de 2003, o Governo Federal publicou o Decreto nº 4.887, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Em 2007, os povos e comunidades tradicionais passaram a integrar oficialmente as políticas públicas, por meio do Decreto nº 6.040, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, entre os quais estão os povos de matriz africana, os ciganos e os quilombolas.

Dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) mostram que as comunidades tradicionais constituem aproximadamente cinco milhões de brasileiros e ocupam um quarto do território nacional. Por seus processos históricos e condições específicas de pobreza e desigualdade, acabaram vivendo em isolamento geográfico e cultural, tendo pouco acesso às políticas públicas de caráter universal, o que lhes colocou em situação de maior vulnerabilidade.

Um dos grandes desafios dessa pauta está em garantir o direito constitucional dessas comunidades ao território, por meio de uma política de regularização fundiária que inclua, de forma explícita, a questão das populações quilombolas, conforme prevê o Estatuto da Igualdade Racial.

Entre 2005 e 2015, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) publicou 208 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID) de terras quilombolas. No mesmo período, foram publicadas 107 portarias de reconhecimento dessas comunidades; 77 decretos de desapropriação; e 29 títulos de propriedade, contemplando cerca de 28 mil famílias em todo o país.

Em 2015, a Presidenta Dilma Rousseff assinou 14 decretos, autorizando o Incra a ingressar com o processo de vistoria, avaliação e posteriormente desapropriação de uma área total de 31.273 hectares, que beneficiará 2.481 famílias quilombolas de nove estados: Pará, Ceará, Bahia, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Maranhão e Pernambuco.

Em março de 2016, a Presidenta da República assinou outros quatro decretos de desapropriação de terras para regularização, que beneficiam 799 famílias, somando 22,2 mil hectares.

Atualmente, essa política encontra-se ameaçada pela Proposta de Emenda Constitucional nº 215, que tira do Poder Executivo e passa para o Congresso Nacional a decisão final sobre a demarcação de terras indígenas, a titulação de territórios quilombolas e a criação de unidades de conservação ambiental. Aguardando votação no Plenário da Câmara dos Deputados, a PEC representa um retrocesso à luta histórica dessas populações por direitos, incluindo o direito à terra e à liberdade que advém dessa conquista.

Sem dúvida, para as comunidades quilombolas, a política de promoção da igualdade racial necessária exige a continuidade de assinatura dos decretos e a urgente titulação dos territórios quilombolas. As comunidades sofrem a violência urbana e no campo, o racismo, a ofensa às suas tradições. Trata-se de uma política que precisa avançar para sanarmos uma dívida histórica.

O PAPEL DO MOVIMENTO NEGRO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Cada vez mais, a realidade brasileira e mundial revela que a luta contra o racismo, o sexismo, a LGBTfobia e a exclusão social não pode acontecer de forma isolada, sem o diálogo e a articulação entre governos e movimentos representativos da sociedade civil.

No que concerne à igualdade racial, o movimento negro teve e sempre terá um papel estratégico na construção e defesa dessa pauta, desde a abolição da escravidão, e sobretudo nos últimos treze anos. É preciso reconhecer que esse foi o período em que o país vivenciou um expressivo crescimento da participação social nas políticas de promoção da igualdade racial.

As políticas implementadas ao longo desses anos tiveram a colaboração das diversas organizações que compõem o movimento negro brasileiro, por meio dos debates promovidos no âmbito das conferências nacionais e dos conselhos de políticas de promoção da Igualdade Racial, a exemplo do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), lembrando que os estados, o Distrito Federal e os municípios também têm organizado seus conselhos e órgãos de combate ao racismo em suas estruturas administrativas.

O movimento negro se manterá à frente dessa luta, buscando o entendimento e se posicionando em defesa do que já foi conquistado, para que possamos dar novos passos rumo à consolidação da política de promoção da igualdade racial, que passa, obrigatoriamente, pela ocupação de espaços de poder pela população negra, no cenário nacional.

É importante lembrar que, apesar dos avanços aqui mencionados, os números revelam que ainda estamos longe de superar o abismo racial que ainda divide nosso país. Basta constatar que dois terços dos pobres no Brasil são negros; metade da população negra vive abaixo da linha da pobreza; as mulheres negras são as mais atingidas pelo desemprego; as taxas de analfabetismo são duas vezes maiores entre negros, e um jovem branco tem três vezes mais chance de chegar à universidade do que um jovem negro. Esses dados, entre outros, mostram que a população negra continua enfrentando dificuldades no acesso a bens e serviços públicos, ao mercado de trabalho e ao ensino superior.

É certo que serão os movimentos sociais e, em especial, o movimento negro, de mulheres negras, de jovens negros e quilombolas que continuarão a tensionar e a cobrar do Estado as políticas de promoção da igualdade racial que queremos. São esses atores políticos que exercem o controle social e avaliam os pontos fracos e fortes do que temos feito ao longo desses treze anos.

São também os movimentos sociais que continuarão a realizar a Marcha das Mulheres Negras; eventos do Dia da Consciência Negra e a pressão sobre o Congresso Nacional. As políticas de promoção da igualdade racial que queremos são aquelas que não criminalizem os movimentos sociais e garantam sua participação social como interlocutores junto ao governo.

Concluindo, os dados positivos aqui descritos ratificam, portanto, a necessidade de olharmos para frente, não permitindo retrocessos no que já foi construído. O caminho é longo e difícil, mas já caminhamos muito rumo à base de uma política de igualdade racial necessária. Mas a política que queremos, e que o Brasil precisa, deve ser ainda mais abrangente e incisiva, e se enraizar federativamente. Não é só o Governo Federal o responsável por políticas de promoção da igualdade racial que assegurem os direitos da população negra e superem o racismo.

É preciso também que a sociedade brasileira entenda cada vez mais que o combate ao racismo e a manutenção da ordem democrática devem caminhar juntos. Ou seja, não há como discursarmos sobre democracia, direitos humanos, combate à pobreza e violência contra as mulheres e jovens se não considerarmos o recorte racial e a urgência de consolidar e construir novas políticas de promoção da igualdade racial.

Fica o desafio de manter, nas narrativas e práticas de políticas públicas, que a questão racial não é uma pauta negativa. Pelo contrário, é o que há de mais afirmativo e positivo em uma democracia, principalmente em um país multiétnico e multirracial.

Os avanços obtidos sinalizam, também, de maneira inequívoca, o quanto a democracia brasileira tem se fortalecido, e pode se fortalecer, em diversidade e legitimidade, a partir do reconhecimento e da inclusão de outros sujeitos históricos de direitos.

É fundamental que o Governo Federal continue investindo nas políticas de promoção da igualdade racial, que já demonstraram ser capazes de impulsionar as bases da construção de uma igualdade necessária ao pleno desenvolvimento do nosso país. Afinal, sem igualdade racial não há democracia, e sem democracia não há igualdade racial!

Democratizar as comunicações para garantir a democracia*

Renato Rovai**

O Brasil é um dos países com a mídia mais concentrada do planeta. Em visita ao país, o então relator da Organização das Nações Unidas para a Liberdade de Opinião e Expressão, o guatemalteco Frank William La Rue, tratando do assunto, acrescentou que “a concentração de mídias traz concentração de poder político e isso atenta não só contra o direito à diversidade, mas também contra a democracia”. Afirmou ainda que “os grandes conglomerados esquecem que as mídias comunitárias também são imprensa e que as telecomunicações não podem ser vistas somente pelas óticas do mercado, pois setores mais pobres também têm o direito a reproduzir sua cultura para proteger suas identidades”.

Desde o processo de redemocratização do Brasil que movimentos sociais, acadêmicos, setores da política e profissionais de comunicação têm pautado o tema da reforma da legislação no setor. Machado Rodrigues registra que no âmbito da sociedade civil organizada o debate em torno da democratização da comunicação encontrou seu espaço na década de 1980, através da Frente Nacional por Políticas Democráticas

* Reprodução de citação de reportagem publicada no site Observatório da Comunicação. Disponível em: <<http://www.direitoacomunicacao.org.br/>>. Acesso em: 16/05/2014.

** Jornalista, Editor da *Revista Fórum* e Professor da Faculdade Cásper Libero.

de Comunicação, que mais tarde, na década de 1990, tornaria-se o atual Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação (FNDC). O objetivo da Frente era influenciar a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988 nos temas acerca da comunicação social.

Aquele movimento fez com que a Constituição Federal de 1988 tivesse em seu corpo um capítulo destinado apenas à comunicação social, o capítulo 5, do título VIII, dividido em cinco artigos: 220; 221; 222; 223; e 224. Acontece que, até hoje, quase 30 anos depois, esses artigos não foram regulamentados. E isso, por mais exagerado que possa parecer, revela mais acerca das condições objetivas da democracia no Brasil do que sobre a própria correlação de forças na área de comunicações.

O FNDC e vários movimentos sociais vêm colhendo assinaturas para um Projeto de Lei da Mídia Democrática¹ e na sua introdução recorda-se que o atual Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) é de 27 de agosto de 1962 e produzido sob forte influência dos radiodifusores.

Mas o detalhe mais instigante desta história é lembrado pelo professor Venício A. de Lima,² ele recorda que a aprovação no Congresso Nacional do Código Brasileiro de Telecomunicações, em 1962, marcou a fundação da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), hoje a principal entidade representativa dos interesses dos empresários de radiodifusão. O então Presidente João Goulart vetou 52 pontos daquela lei antes do Golpe de 1964, apoiado por quase todos os empresários do setor. Depois disso, todos os vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional.

Lembrar esses acontecimentos nas atuais circunstâncias históricas permite perceber, mesmo que de forma sutil, como a não democratização da área de comunicações são causa e efeito das fragilidades da democracia no Brasil.

¹ Disponível em: <<http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/20-pontos-para-democratizar-a-comunicacao-no-brasil/>>.

² Cf.: *Política de comunicações – Um balanço dos governos Lula (2003-2010)*, Publisher Brasil, 2012.

O QUE FAZER PARA MUDAR TAL SITUAÇÃO?

O diagnóstico da esquerda e do campo progressista de que a falta de pluralidade midiática impede o avanço em diversas áreas é algo quase consensual. A Deputada Federal Luiza Erundina (PSOL-SP), referência neste debate, costuma registrar que sem a democratização da mídia não haverá democratização da terra, das riquezas, dos recursos naturais ou de qualquer outra coisa que tenha ligação com os interesses do *establishment*. Em suma, a democracia brasileira é refém dos tentáculos da concentração midiática.

Há anos que o movimento social vem buscando modificar esse cenário, principalmente no período Lula. Nos oito anos de governo, houve algumas tentativas, quase todas frustradas. Pode-se destacar a criação do Conselho Federal de Jornalismo, o III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH3), que, na sua primeira versão, regulamentava o serviço concessionário do setor e previa penalidades para descumprimento de regras, e a tentativa de ampliar a distribuição de verbas publicitárias para uma quantidade maior de veículos, algo que se fez, a partir do segundo mandato de Lula, mas de maneira pouco significativa.

Por outro lado, foi criada a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), que resultou, por exemplo, na criação da TV Brasil e da NBR, mas que tem muito mais valor simbólico do que concreto para a pluralidade informativa. Principalmente porque erros na sua implementação lhes tiraram o vigor para disputar audiência e narrativas.

No final do segundo Governo Lula, em maio de 2010, foi lançado o Plano Nacional de Banda Larga, amplamente comemorado pela sociedade civil, mas posteriormente abandonado pela Presidenta Dilma ainda no primeiro mandato. No Governo Dilma, o avanço no setor foi a aprovação do Marco Civil da Internet, que corre o risco de ser completamente desfigurado pelo Congresso Nacional, a partir de uma discussão surreal sobre crimes cibernéticos.

Por que é importante olhar a história e também para o que aconteceu nos 13 anos e meio de governos liderados pelo PT para pensar o futuro? Porque a partir disso pode-se perceber que uma ação democratizante neste setor, como parece óbvio, não se dará pela lógica do mercado, mas também não acontecerá pela ação do Estado. Quando têm boas taxas

de aprovação, os governos preferem os acordos com os grandes grupos midiáticos a fazer as transformações que o setor exige. Quando estão em um momento de fragilidade, não têm condições de implementar qualquer tipo de mudança nesta área.

Se mesmo com um governo progressista é difícil construir um novo cenário, qual seria então o caminho para que se possa avançar na necessária democratização das comunicações sem estar no governo central? Como se pode ir construindo um projeto para um futuro governo comprometido com esse debate?

A resposta que se busca iniciar neste texto está longe de ser assertiva. Até porque cada vez fica mais claro que não existe um único caminho para que tal processo ocorra. Há necessidade de se construírem várias picadas, muitas trilhas simultâneas. E a resposta principal a isso parece ser a de que o tema precisa ser compreendido como central de muitas outras lutas. A comunicação tem de ser também a luta da habitação, da saúde, da educação, do meio ambiente, das pautas sindicais, dos direitos humanos, da cultura, da terra, das torcidas organizadas, dos *hackers*, das mulheres, dos LGBTQs etc.. Sem que isso aconteça, dificilmente se produzirão a síntese e a força necessárias que podem provocar mudanças que hoje parecem impossíveis.

DE ALGUMA FORMA A MUDANÇA JÁ COMEÇOU

Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação em Domicílios e Empresas, realizada pelo Comitê Gestor da Internet (CGI), com 17.500 pessoas, de 350 municípios, e cujos resultados foram divulgados em outubro de 2014, aponta que o Brasil tem 51% dos seus habitantes como usuários da rede mundial. Desse total, dos que acessam por suas residências, 66% têm acesso por banda larga fixa, 22% por 3G (banda larga móvel), 10% ainda via acesso discado e 6% dos entrevistados não souberam responder qual seu tipo de conexão.

Comparando esses dados às proporções de usuários de internet dos países da América Latina selecionados na pesquisa, o Brasil encontra-se atualmente em um patamar intermediário. Está atrás de Chile (67%), Argentina (60%), Uruguai (58%), Venezuela (55%) e Colômbia (52%).

A despeito de, na comparação continental, o Brasil ainda ter índices medíocres, já há um país completamente conectado. Na classe A, segundo a mesma pesquisa, 97% da população tinham acesso à internet. Na classe B, a proporção de usuários era de 78%. Metade da classe C também tinha acesso à rede, 49%. Entre os classificados como pertencentes às classes D e E, é que os números são aterradores, apenas 17%.

Mas o avanço tecnológico por si só fará com que a diferença diminua. Entre os jovens pobres, por exemplo, o uso de celulares smartphones já é uma realidade. Mesmo usando contas com pouca banda de conexão, a garotada aproveita os espaços públicos com Wi-Fi grátis para se conectar.

Ou seja, em curto espaço de tempo, a participação nas redes digitais não será menor do que o acesso aos meios de comunicação de massa; essa é a principal brecha para que sejam implementadas políticas que democratizem o setor, a despeito das necessárias mudanças legais, que só serão realizadas num momento em que houver uma outra correlação de forças, tanto congressional quanto também social.

NOVE AÇÕES PARA JÁ

É mais do que evidente que a esquerda e o campo progressista precisam de um novo projeto para ser implementado na área de comunicação, mas ele não pode ser nem apenas uma agenda para o futuro e nem uma carta de intenções. É preciso construir caminhos e garantir avanços desde já, a partir de ações com os movimentos sociais, sindicatos, mídias livres, gente da cultura e especialmente com novas experiências em governos locais e estaduais, para que esse projeto vá-se consolidando a partir de baixo e seja resultado de um processo criativo e prático. Ao mesmo tempo, é fundamental construir uma grande rede de resistência que impeça retrocessos no Marco Civil e na defesa da internet livre. Para que esse arranjo comunicacional não se transforme apenas em uma plataforma de negócios e de controle no país. As propostas que seguem têm por objetivo apontar algumas rotas para esse caminhar.

1. DEFESA DA INTERNET LIVRE E DA NEUTRALIDADE NA REDE

Essa é a defesa estratégica da democratização das comunicações. Se as corporações transnacionais que operam as telecomunicações no Brasil e os grandes grupos nacionais que controlam a mídia chegarem a um acordo para aprovar a quebra da neutralidade na rede, boa parte dos avanços que a internet permitiu, como a multiplicação de vozes, com a criação de muitos novos veículos informativos e a constituição de uma mídia da multidão, com a possibilidade que as plataformas de rede abrem para o cidadão comum se tornar um publicador ativo, perderiam-se. Sem a neutralidade na rede, as informações que nela trafegam não teriam garantido que circulariam na mesma velocidade. Ou seja, um vídeo de um grande veículo poderia andar mais rápido do que o de um cidadão, se ele não pagasse um serviço adicional. O mercado alega que há custos muito altos para manter esse tipo de princípio. Trata-se de uma falácia, já que os avanços tecnológicos da área de telecomunicações ocorrem no mesmo ritmo dos avanços do uso dos serviços de rede. Hoje, a defesa da neutralidade e da liberdade tem que ser luta fundamental de todos os movimentos, porque a mesma concentração que existe em outros meios pode se consolidar na Internet se porventura esses princípios, em nome do mercado e com alegações de que coíbem crimes cibernéticos, forem aplicados.

2. CRIAÇÃO DE CONSELHOS LIVRES DE COMUNICAÇÃO EM TODO O PAÍS

Os conselhos de comunicação oficiais são uma demanda antiga do movimento social, mas nem mesmo governos progressistas, com raríssimas exceções, o instalaram. O Projeto de Lei da Mídia Democrática propõe, entre outras coisas, “um Conselho Nacional de Comunicação, com composição representativa dos poderes públicos e dos diferentes setores da sociedade civil (que devem ser majoritários em sua composição e apontados por seus pares), com o papel de estabelecer diretrizes normativas para as políticas públicas e regulação do setor”. E sugere que estados e municípios também tenham Conselhos locais, que teriam caráter auxiliar em relação ao nacional, e que ainda poderiam assumir funções deliberativas no âmbito local. Esse objetivo estratégico está longe de se consolidar.

A auto-organização desses conselhos em todos os níveis pode contribuir para que o tema da democratização da mídia se espalhe por todo o país. Neste sentido, deveria se criar um Conselho Nacional da Comunicação, com participação de intelectuais, artistas, movimentos sociais, jornalistas, donos de pequenas empresas de comunicação, profissionais de teles etc., que tivesse encontros trimestrais ou quadrimestrais para discutir e propor ações na área de comunicação, aprovar relatórios, denunciar eventos, fazer pressão e manter o debate em alta. Ao mesmo tempo, buscar replicar esses conselhos em nível local, articulando-se uma grande rede a partir dos municípios, que influenciasse localmente no debate e garantisse força ao movimento nacional. Essa rede local teria que, como a nacional, ter representantes de muitos segmentos da sociedade. O debate da comunicação tem de ir muito além daqueles que atuam na área como militantes ou profissionais.

3. AMPLIAÇÃO DA POLÍTICA DE PONTOS DE MÍDIA LIVRE NAS ESFERAS MUNICIPAIS E ESTADUAIS

Em fevereiro de 2009, o Ministério da Cultura, na primeira gestão de Juca Ferreira, lançou o I Edital para Pontos de Mídia Livre. O prêmio ainda teve mais duas edições, em 2010 e 2015, o que garantiu criar uma rede de iniciativas de comunicação compartilhada e participativa que atuam tanto local quanto nacionalmente em diferentes segmentos de conteúdo e plataformas. O prêmio para esse tipo de iniciativa proposto pelo MinC variou entre 40 e 120 mil reais ao ano por edição, e o objetivo inicial daqueles que o formularam é que a iniciativa não ficasse restrita apenas ao órgão que o lançou, que tanto outros ministérios como prefeituras e governos de estados replicassem o projeto. O que não ocorreu.

Das ideias de financiamento alternativo para produção informativa, essa talvez seja a melhor delas, porque não coloca no mesmo plano iniciativas distintas, ou seja, mídia livre e comercial clássica. E premia os projetos não só pela audiência ou alcance, mas também pelo que têm de potencial e energia criativa.

Ao mesmo tempo, esse tipo de prêmio permite aos indivíduos ou coletivos que tocam os projetos tanto garantir algum financiamento

pessoal, para que ele não se torne apenas uma atividade voluntária, como algum recurso para adquirir equipamentos e qualificar seus trabalhos. Nos planos municipal e estadual, esse tipo de prêmio não seria menos interessante do que no nacional, porque há muitas TVs e rádios comunitárias, sites, *youtubers*, *blogues* etc. que tratam de questões regionais e ganhariam protagonismo com nível maior de investimento.

Para garantir que esse prêmio atinja seus objetivos, a comissão julgadora deve de fato ser qualificada e independente; se possível, que ele seja realizado em parceria com sindicatos e ONGs, para que não se torne mais um instrumento de proselitismo político de governantes.

4. APROVAÇÃO DE LEIS LOCAIS QUE DEMOCRATIZEM A VERBA DE PUBLICIDADE

O Prêmio Pontos de Mídia Livre atinge um tipo de projeto que não tem alcance comercial, fundamental para a ampliação de vozes, mas não é o suficiente para democratizar o espaço informativo. No Brasil, as regras para distribuição das verbas publicitárias no campo governamental são absolutamente concentradoras e pouco eficientes do ponto de vista técnico. No plano nacional, a norma técnica que dispõe sobre o tema indica que o governo deve anunciar sempre naqueles que têm mais audiência no segmento. Por exemplo, se for anunciar em TV, e quiser colocar por um motivo de posicionamento a publicidade só na Rede TV, contraria-se a norma. Todas as outras emissoras que tiverem mais participação no *share* que a Rede TV devem receber a publicidade também. Isso vale para revistas semanais e mensais, jornais nacionais e regionais, sites, emissoras de rádio etc.. Ou seja, a norma faz com que quem tenha mais audiência sempre concentre mais recursos. Se isso fosse compensado com uma parte do orçamento para atender apenas os veículos menores, ainda poderia ser defensável. Como, por exemplo, na compra de alimentos pelas secretarias de educação. Neste segmento, a Lei nº 11.947/2009 determina que 30% do que for consumido na alimentação escolar devem ser prioritariamente comprados da agricultura familiar. Em São Paulo, isso gerou o escândalo das merendas, já que se criou um falso esquema de cooperativas a partir da ação de deputados

e funcionários públicos com uma organização criminosa. Mas a lei é altamente positiva e fortaleceu a pequena agricultura. Seu conceito básico é garantir que os menores não disputem com os grandes do setor. Na comunicação, isso poderia ser aplicado com o mesmo princípio.

Uma lei dessas teria de valer tanto para o plano nacional como local, em que as publicidades públicas são dirigidas apenas a partir de interesses políticos. Prefeitos e governadores só colocam recursos em veículos favoráveis aos seus governos, e não existe nenhuma fiscalização que limite essa ação. Até porque, em geral, os grandes meios são beneficiados por isso.

5. CRIAÇÃO DE ESPAÇOS MULTIMÍDIA PARA USO DA COMUNIDADE

Foi fundamental para o fortalecimento de veículos comunitários nos EUA, nas décadas de 1980 e 1990, que as cidades tivessem estúdios públicos para a produção de programas de TV e rádio. No Brasil, isso sempre foi tratado como impensável por conta da alegação de que os custos para mantê-los seriam altos. Ministros da Comunicação, como Paulo Bernardo, no primeiro Governo Dilma, utilizaram argumentos do tipo: um país que não tem saneamento básico não pode prover internet para seus cidadãos. O mesmo, claro, valeria para espaços multimídias. Mas eles são estratégicos nos dias atuais; nos locais em que o poder público não vier a criá-los, entidades sociais têm obrigação de fazê-lo, mesmo com base em financiamentos coletivos. Até porque hoje eles já não são nem tão caros para abrir e manter. Esses espaços devem ter banda larguíssima de internet, câmeras, *smartphones*, estúdios de TV e rádio, equipamento básico de edição e um *hacklab*, onde a moçada possa tanto aprender a desenvolver *softwares* e aplicativos como reciclar equipamentos e trabalhar com objetos 3D. Eles podem ir sendo ampliados aos poucos, com base em doações. Mas têm de ser abertos a coletivos e indivíduos que queiram atuar na área. Tais espaços como esses podem estar dentro de escolas, bibliotecas, igrejas, centros de cultura, sindicatos etc.. Não importa o local, mas a proposta. Que tem de ser livre. E por isso não pode ser numa sala burocratizada, onde se aprenda a fazer de forma apostilada ou apenas para servir de mão de obra barata para o mercado.

6. CRIAÇÃO DE ESCOLAS LIVRES DE COMUNICADORES POPULARES E DIGITAIS

A abertura de espaços para uso de jovens e interessados contribui para a formação de uma nova geração que também seja produtora e não apenas receptora de informação. Mas para que isso possa ganhar mais em escala e qualidade, um caminho interessante é o da criação de escolas livres de comunicadores digitais, tanto no espaço digital quanto em ambientes físicos.

O comunicador digital não precisa ser jornalista, muito menos universitário. Aliás, ao contrário. Na maioria das vezes, ele não tem esse tipo de formação, o que não o impede de ser muito bom nesta atividade. Se isso é verdade, então por que ter uma escola para ajudar na sua formação? Porque ela teria o papel de garantir a troca de experiências, discutir um pouco o que se está fazendo fora do país, aprofundar conceitos de midialivismo, dialogar sobre ética profissional neste campo e também sobre empreendedorismo. Essas escolas devem misturar gente da academia, profissionais e ativistas. Eles têm de ser os formadores e ao mesmo tempo estar abertos a aprender. Para que projetos como esse sejam bem-sucedidos, eles não podem ser formatados em uma planilha. Devem ser experimentados. As universidades, especialmente as públicas, deveriam ser iniciadoras dessas articulações, porque têm espaço e equipamentos para esses cursos, como também porque podem validá-los e diplomar os seus participantes. As iniciativas universitárias precisam deixar de se preocupar apenas com o que o mercado precisa, especialmente neste segmento. Na comunicação, o profissional clássico está quase em extinção. Por outro lado, abriu-se uma imensa janela para que muito mais gente trabalhe com informação. E é este novo profissional, que emerge a partir da democratização do acesso a tecnologias de produção, que precisa ser objeto dos processos de formação. Ele não é mais amador. Ele é um mídia. Ele não pode ser também só aluno. Ele é quem sabe o que é a novidade.

7. WI-FI GRÁTIS EM TODOS OS LUGARES

Além da importância estratégica da neutralidade na rede, para que se possa garantir algum fôlego para a democratização da mídia, é fundamental que se tenha internet aberta e grátis em espaços públicos. Os celulares *smarthphones*, que podem ser comprados em muitas prestações, e que têm bons gravadores, câmaras, filmadoras etc., também permitem acessar dados por Wi-Fi, sendo dessa forma que a maior parte da juventude das classes C e D, em especial, conecta-se. Por isso, é cada vez mais importante que governos locais ampliem de forma contínua esse tipo de programa, como as praças de Wi-Fi e ônibus com Wi-Fi grátis implantados por Fernando Haddad, em São Paulo. Mas, é preciso fazer com que a iniciativa vá além das praças, mas também para escolas, clubes, igrejas, associações de moradores. Para que isso se torne cada vez mais forte, seria importante fazer um mapeamento colaborativo de lugares de Wi-Fi livres no Brasil, tanto para valorizar o que há, como para enxergar os pontos escuros no mapa. E tentar com isso iluminar esses lugares.

Exigir que candidatos a prefeito se comprometam com áreas de Wi-Fi livre e grátis, registrando esse compromisso em cartório, é um bom caminho. Se esse movimento vier a ganhar força, muitas cidades, que hoje só têm conexão residencial e comercial, podem começar a virar o jogo da exclusão digital.

É evidente que essa ação não substitui a luta nacional para que se realize o Plano Nacional de Banda Larga, e que ele tenha como meta tanto a universalização da conexão, como muitos países já conseguiram, como também possa permitir maior controle sobre os serviços e preços cobrados pelas teles.

8. CONSTITUIÇÃO DE GRUPOS DE JURISTAS E ADVOGADOS AMIGOS DA COMUNICAÇÃO LIVRE

A judicialização tem sido o caminho mais curto para que os poderosos inibam a ação de veículos informativos individuais ou coletivos independentes. Não só isso, claro. Vários blogueiros, por exemplo, já foram literalmente caçados em suas cidades e alguns assassinados. Mas os processos buscando reparações em dinheiro e mesmo no âmbito

criminal costumam ser os expedientes mais usados para o silêncio das novas vozes. Como há uma desigualdade clara de forças e de recursos para enfrentar a justiça, muitas vezes o novo comunicador desiste da atividade. Ou então, aceita as regras do jogo. Para que isso não se repita, é fundamental que defensores públicos e advogados juntem-se na democratização da mídia, tanto para defender aqueles que estão na trincheira, quanto para propor mudanças na atual legislação. Grupos de estudo e de ação nesses dois sentidos são tão necessários quanto qualquer dos outros itens desta lista.

9. FINANCIAMENTO COLETIVO DA MÍDIA INDEPENDENTE

De alguma forma, a democratização da mídia já vem sendo feita, em especial na internet. Alguns dos *sites* independentes têm hoje audiência próxima à de veículos tradicionais que estão na rede. Isso não inclui os portais, que são um caso à parte, pois são produtos que existem apenas no Brasil, onde tudo parece levar para a concentração.

Eles têm imensa audiência, mas um público tão distinto que anunciar em todo o seu inventário é jogar dinheiro fora. Em geral, sem que isso implique qualquer preconceito, o leitor que vai a um portal ler horóscopo ou buscar encontros amorosos é diferente do que vai a um *site* para ler matérias econômicas, políticas ou culturais. Por isso, quem quiser falar com esses públicos dirigidos não deve jogar seus recursos em todas as páginas de um portal.

Excluídos esses grandes *players*, os jornais e revistas que produzem ou produziam em papel não têm tanto protagonismo na rede quanto alguns novos veículos independentes.

Só que a publicidade ainda trata aqueles produtos que abordam aspectos da política a partir de uma visão mais progressista com imenso preconceito. Por isso, mesmo com audiência, muitos deles vivem com bastante dificuldade.

O que se pode fazer para que cada vez dependam menos dessa publicidade comercial e mesmo da oficial? Uma das saídas é organizar grandes campanhas nacionais, envolvendo entidades, artistas, sorteios etc.; que permitam garantir anualmente o financiamento de ao menos um

grupo desses veículos. Se isso não acontecer, provavelmente parte desse novo espectro informacional tenderá a sumir. Na última década, ele foi fundamental como o outro lado da informação. Muitos deles, inclusive, nasceram a partir do Fórum Social Mundial, como *Fórum*, *Carta Maior* e *Brasil de Fato*.

PARA FINALIZAR...

Há muitas outras ações democratizantes que podem e precisam ser implementadas no Brasil, mas essa agenda específica de nove pontos, e dedicada fundamentalmente a se avançar na internet, é estratégica porque independe de ações legais e pode ser realizada em muitos casos à revelia do Estado. Pode parecer uma contradição, cobrar ação do Estado e buscar avançar sem ele. Mas é o caminho do possível. A democratização das comunicações no Brasil não pode esperar mais um dia sequer, porque ela está sufocando todas as estruturas democráticas e estrangulando a cidadania; por isso, terá de ser feita com o que se tem, com a potência dos movimentos e com a militância ativista dos que não mais aceitam ser apenas receptores manipulados.

A nova geração não aceita mais o papo furado que foi frase feita e repetida à exaustão, por muito líder de esquerda no país, de que a democratização se faz com o controle remoto. Ela não quer o controle remoto para mudar de programação. Ela quer ser e fazer a programação. Ela quer, fundamentalmente, mais democracia.

Movimentos sociais e participação política

Luiz Dulci*

Os movimentos sociais têm cumprido um papel fundamental na luta por um Brasil mais desenvolvido e justo. Hoje constituem, sem dúvida, um dos principais fatores de inovação e democratização na sociedade brasileira. Suas lutas setoriais e gerais produzem dinâmicas transformadoras de inegável importância, tanto no combate à desigualdade socioeconômica e pela defesa de reformas igualitárias, quanto na denúncia das discriminações e apoio às causas libertárias. Conquistaram de fato um notável protagonismo em nossa vida pública, contribuindo de modo decisivo para o avanço de uma agenda emancipatória no país. Durante os governos populares, eles foram um dos sustentáculos das mudanças sociais e hoje estão na linha de frente da resistência democrática e civil, visando barrar a ofensiva autoritária e a regressão conservadora patrocinadas pelas oligarquias econômicas, midiáticas e políticas.

Por isso mesmo, o debate sobre o Brasil que queremos – e como continuar a construí-lo – não pode prescindir de uma ampla reflexão sobre a situação dos movimentos sociais e suas perspectivas. O que requer particular esforço de compreensão do lugar, em muitos aspectos novo, que eles estão ocupando na vida brasileira.

* Foi Ministro-Chefe da Secretaria Geral da Presidência do Brasil de 2003 a 2011.

Trata-se de uma tarefa de grande envergadura, necessariamente coletiva, que deve envolver, além dos militantes e dirigentes dos próprios movimentos, também pesquisadores e estudiosos ligados ao tema, sem falar nos ativistas e líderes dos partidos de esquerda, cuja parceria estratégica com os movimentos sociais em torno de um novo projeto de país carece de urgente atualização.

Nesse sentido, pode ser útil abordar aqui, mesmo que em caráter introdutório e sem pretensão sistemática, algumas questões que considero relevantes sobre o significado histórico dos movimentos sociais no Brasil, as suas relações com os governos populares e certos desafios programáticos e organizativos com que se defrontam hoje.

UMA TRAJETÓRIA INOVADORA

Foi a partir de meados da década de 1970 que os movimentos sociais começaram a se afirmar como atores de maior expressão na sociedade brasileira. Alguns deles, tais como o sindicalismo operário e o movimento estudantil, já existiam muito antes da ditadura e haviam atuado com vigor na defesa dos direitos sociais e dos interesses nacionais, participando de todas as grandes lutas da época, entre elas, a do petróleo é nosso e a das reformas de base. Mas foram destruídos ou amordaçados pela repressão implacável do regime. A retomada das lutas operárias, por exemplo, e de diversas categorias de assalariados, deu-se na contramão do sindicalismo existente, quase todo oficialista, dirigido pelos chamados “pelegos”; e com objetivos completamente diferentes, que levaram à adoção de outros instrumentos políticos e organizativos, resultando na criação de um novo sindicalismo no país.

Muitos dos movimentos que surgiram no final da década de 1970 e ao longo da década seguinte eram, no entanto, inéditos como processos coletivos organizados. E vários deles se constituíram em torno de problemas também novos, frutos inclusive da urbanização acelerada do país e da própria “modernização conservadora” promovida pelos governos militares.

Esses movimentos eclodiram em todo o território nacional, no campo e na cidade, no centro e na periferia, tanto nas classes populares

quanto nos setores médios. Lutando por direitos econômicos e sociais “clássicos”: relativos a emprego, salário, condições de trabalho, acesso à terra, previdência, saúde e educação; mas também reivindicando “novos direitos”: das mulheres, dos negros, dos povos indígenas, dos homossexuais, da juventude, dos idosos, das pessoas com deficiência, entre outros. Vários desses novos direitos já eram ventilados em determinados âmbitos e a discussão sobre eles com certeza refletia conflitos e anseios reais; mas ainda não haviam dado origem, pelo menos no Brasil, a movimentos e organizações de caráter permanente e com presença pública efetiva.

Naquele mesmo período, nasceram e se expandiram rapidamente as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), dando forte impulso à inserção popular e ao engajamento político dos católicos. As condições de vida nas cidades, especialmente nas grandes metrópoles, tornaram-se objeto de lutas importantes, como as da moradia, do transporte e da reforma urbana. Além disso, começaram a se multiplicar os grupos de ecologistas, questionando o paradigma hegemônico de produção e consumo, denunciando o seu caráter predatório e exigindo uma relação sustentável com a natureza.

Uma das características mais inovadoras desse processo, que me parece até hoje subestimada pela maioria dos estudiosos, foi justamente a mescla heterodoxa de causas tradicionais das esquerdas com bandeiras oriundas da rebelião juvenil e da chamada “contracultura”; conjugando a luta contra a exploração e a opressão material com a defesa da liberação dos costumes e a superação do conservadorismo ético-cultural dominante no país. Ou seja: pondo em xeque não apenas as injustiças econômicas e sociais, mas também as formas de vida e de relações humanas impostas pelo neocapitalismo triunfante.

Em 1988, Eder Sader publicou um livro memorável,¹ no qual estudava alguns desses movimentos e seus traços mais significativos. Ainda que focalizasse sobretudo os movimentos aparecidos em São Paulo

¹ SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo – 1970-1980*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

no período de 1970-1980, seu trabalho ajudou a compreender o que estava acontecendo no país como um todo. Ele identificou no processo de auto-organização da sociedade civil, sem idealizá-lo, uma fecunda dinâmica de construção de identidades coletivas a partir das lutas cotidianas; de defesa da autonomia frente ao Estado e aos partidos políticos; de valorização da pluralidade de movimentos, vista como riqueza e não como carência ou limitação; de elaboração de um saber popular sobre os diferentes territórios, setores e grupos sociais; de criação de formas de luta originais. Tudo isso ensejando um “alargamento” da própria política, pela inclusão de temas e personagens que pareciam invisíveis ao poder público.

Penso que, além de conferir legitimidade e visibilidade a diversas causas transformadoras, incorporando-as de alguma forma à pauta de debates do país, essa vasta gama de movimentos acabou por originar também uma espécie de surpresa histórica: introduziu uma inesperada dimensão popular, “por baixo”, na transição da ditadura para a democracia, mesmo que na esfera político-institucional tenha prevalecido um pacto “por cima” entre os setores menos avançados da oposição e a ala dita “moderada” do regime militar.

Esse novo espectro de atores populares e democráticos, ainda que difuso e fragmentário, ou quem sabe justamente por isso, consolidou-se nos anos seguintes e passou a influir cada vez mais na vida pública do país. Sem ele, um partido como o PT dificilmente teria sido criado e logo adquirido tamanho protagonismo na vida brasileira. Sem ele, outros partidos progressistas como o PCdoB, o PDT e o PSB provavelmente não teriam se (re)constituído com o mesmo peso. Sem a força crescente e a capilaridade dos movimentos sociais, a campanha pelas Diretas Já, em 1983-1984, não teria o alcance extraordinário que teve, realizando as maiores mobilizações de massa que o Brasil já conheceu. E tampouco teria sido vitoriosa a luta por uma assembleia nacional constituinte livre e soberana. Foi graças à mobilização da sociedade civil organizada e às batalhas dos partidos de esquerda e de centro-esquerda que se conseguiu aprovar uma nova Constituição bastante avançada em diversos capítulos.

A RESISTÊNCIA AO NEOLIBERALISMO

O advento do neoliberalismo ao poder político no Brasil, iniciado com Collor de Melo e consolidado com Fernando Henrique Cardoso, impactou em muitos sentidos a atuação e a organização dos movimentos sociais. Os governos neoliberais não conseguiram, felizmente, cooptá-los nem anulá-los, como aconteceu em alguns países da Europa e da América Latina. Mas os movimentos foram duramente atingidos pela nova hegemonia ideológica e prática, que se prolongou por mais de uma década e afetou de modo dramático a existência coletiva e o imaginário social do país, com efeitos profundamente danosos que se fazem sentir até hoje.

De um lado, pelo desmonte do Estado, a alienação do patrimônio nacional, a desnacionalização e a desregulamentação da economia, o fim do planejamento e de qualquer estratégia de desenvolvimento, a atrofia do setor produtivo em benefício do capital financeiro, a política exterior subalterna e o fundamentalismo monetarista que inviabilizaram o nosso crescimento e geraram a chamada “década perdida”, com as gravíssimas consequências que se sabe: a degradação dos serviços públicos essenciais, principalmente de saúde e educação, a escalada do desemprego, da pobreza e da fome.

De outro, pelo permanente ataque doutrinário – praticado não só pelo governo e sua base política, mas sobretudo pelos monopólios midiáticos – contra tudo o que não estivesse submetido à lógica do mercado e do lucro; a desqualificação da esfera pública, dos ideais republicanos e da participação cidadã; a negação sistemática dos valores cooperativos, associativos e de solidariedade social, em favor do individualismo, da indiferença cívica e do consumismo irresponsável. O que só poderia implicar, como de fato ocorreu, em perda crescente de coesão social e incremento da discriminação e da intolerância.

Todo esse processo tensionou fortemente o movimento sindical e os movimentos sociais, obrigando-os a um enorme esforço de defesa e reafirmação de seus valores. Na verdade, a ação anti-humanista e desagregadora dos governos neoliberais colocou em questão o próprio *ethos* dos movimentos, a sua razão de ser.

Inicialmente, a sociedade civil foi posta na defensiva, estigmatizada como inimiga da abertura, da modernização, do paradisíaco futuro garantido ao Brasil pela inserção subordinada na nova ordem global.

Os atores sociais demoraram a perceber que as suas tradicionais bandeiras e formas de luta não eram suficientes para enfrentar com êxito as mudanças regressivas porém estruturais, que o neoliberalismo estava implementando. Que se tratava de um projeto sem dúvida elitista e excludente (até mais elitista e excludente que os anteriores), mas nem por isso meramente “conservador”, no sentido de limitar-se à preservação do *status quo*. O que se buscava, na verdade, era instaurar uma nova forma de dominação; e algumas das “reformas” neoliberais procuravam sintonizar-se com as aspirações populares, ainda que de modo mistificador.

Demoraram a perceber, inclusive, que as políticas de terceirização e precarização do trabalho, apresentadas como estritamente econômicas, tinham forte intencionalidade política, visando enfraquecer a resistência sindical; e que medidas supostamente “administrativas”, como a instituição por lei das chamadas OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, autorizadas e fiscalizadas pelo Ministério da Justiça), visavam confrontar as ONGs, organizações de fato não governamentais, autônomas e independentes, que nunca admitiram a tutela e a interferência do Estado.

Para se contrapor ao projeto neoliberal, não bastava enfrentar suas medidas específicas, era preciso combater a visão global de país que estava por trás delas. E mais do que isso: era preciso propor à sociedade um projeto alternativo, concreto e palpável, de desenvolvimento nacional.

Gradativamente, os movimentos sociais, os partidos de esquerda e a intelectualidade progressista conseguiram articular uma forte luta cultural e política de caráter contra-hegemônico que, na prática, impediu o Governo FHC de completar o desmonte do Estado e dos já escassos instrumentos de bem-estar social existentes entre nós.

A intensa resistência popular combinada com uma vigorosa disputa de ideias e valores fez com que a opinião pública se deslocasse progressivamente para posições críticas ao projeto neoliberal (e ao governo que o executava). Nesse processo, foi decisiva a discussão franca e sem

ambiguidades sobre o papel insubstituível do Estado como indutor e coordenador do desenvolvimento. Para desconcerto do *establishment* e da imprensa conservadora, todas as pesquisas de opinião passaram a indicar que a maioria da população aspirava a um Estado democrático forte, capaz de promover o crescimento econômico com geração de empregos, distribuição de renda e inclusão social.

A longa e desafiadora luta contra o neoliberalismo acabou resultando no fortalecimento dos movimentos populares e das organizações autônomas da sociedade civil. No início dos anos 2000, os movimentos tinham acumulado suficiente força e prestígio para apoiarem de forma independente a implementação de um novo projeto de país.

CONSTRUINDO UM NOVO BRASIL

A chegada das esquerdas ao Governo Federal, em 2003, inaugurou um novo ciclo histórico no país e criou enormes possibilidades de atuação e de conquistas para os movimentos sociais. Mas não deixou de trazer-lhes também importantes desafios.

O Governo Lula apostou no diálogo e na parceria com os movimentos sociais e, mais do que isso, na democracia participativa. Sem prejuízo das atribuições do Congresso Nacional, a sociedade civil foi chamada a contribuir de modo substantivo na definição das políticas públicas e dos novos rumos do país, não apenas como sujeito reivindicatório, mas também político. E os movimentos sociais engajaram-se com entusiasmo no processo de mudanças, seja em diálogo direto com a Presidência da República e os ministérios, seja por intermédio dos diversos canais de participação criados e/ou potencializados pelo novo governo.

Tanto as políticas estruturais, em diversas áreas, quanto as decisões conjunturais mais relevantes passaram a ser submetidas à análise da sociedade por meio de canais de interlocução com o Estado – conferências, conselhos, mesas de diálogo, audiências públicas – que aos poucos foram-se constituindo no embrião de um sistema nacional de democracia participativa.

Políticas de desenvolvimento, de geração de emprego e renda, de inclusão social, saúde, educação, meio ambiente, juventude, reforma

agrária, direitos das mulheres, igualdade racial, diversidade sexual etc., entre tantas outras, foram discutidas em 74 conferências nacionais que mobilizaram diretamente, em suas várias etapas, mais de cinco milhões de pessoas em cerca de cinco mil municípios brasileiros – e passaram a ser fiscalizadas e avaliadas pelos conselhos de participação social criados junto a todos os ministérios.

Esse novo modo de governar, em parceria com a sociedade civil, deu a sustentação necessária ao resgate da soberania nacional e à retomada do desenvolvimento, proporcionando inúmeras conquistas econômicas e sociais. A título de exemplo, podem-se mencionar: a política de valorização permanente do salário mínimo, construída junto com as centrais sindicais; os sucessivos planos Safra da agricultura familiar, elaborados junto com as organizações de pequenos agricultores, assalariados rurais e sem-terra; o plano de expansão das universidades federais, que duplicou o número de vagas no ensino público superior, concebido junto com o conselho de reitores e as entidades representativas da educação; a política de proteção social e combate à fome, que tem o Bolsa Família como principal instrumento, formulada e executada em aliança com uma vasta rede de organismos de solidariedade social; o Estatuto da Igualdade Racial, aspiração histórica da comunidade negra, enfim aprovado graças à soma de esforços dos movimentos e do governo; a Lei Maria da Penha, que revolucionou o direito penal brasileiro no que se refere à violência contra a mulher, proposta ao Congresso Nacional pelo governo e o movimento feminista; o Programa Brasil Sem Homofobia, fruto de diálogo com os movimentos LGBT. E seria perfeitamente possível mostrar que outras importantes conquistas em áreas como habitação, saneamento básico, meio ambiente e cultura, por exemplo, estiveram diretamente vinculadas à participação popular.

Mas é preciso reconhecer que todo esse formidável processo de inclusão social e ampliação de direitos, que tirou o Brasil do mapa da fome e libertou da miséria mais de 40 milhões de pessoas, promovendo a maior ascensão social da nossa história, não foi acompanhado por um empenho equivalente de disputa ideológica que explicitasse o sentido

profundo dessas mudanças e garantisse o apoio consistente e duradouro da população ao projeto político que as realizou.

A verdade é que as forças progressistas – e penso que isso vale tanto para os governos Lula e Dilma quanto para os movimentos sociais e a própria intelectualidade – dedicaram-se muito mais à defesa dos *interesses* populares do que à luta em prol dos *valores* igualitários e libertários que os fundamentam e justificam. Em certo momento, parecem ter acreditado que as conquistas sociais transformam-se naturalmente em consciência política, gerando uma mentalidade nova, mais democrática e avançada. O que se percebe, no entanto, é que a disputa de hegemonia cultural e política é bem mais complexa, tem outras mediações materiais e simbólicas, e que o sentido das políticas de ampliação de direitos e de combate às discriminações, mesmo quando previstas na Constituição, é permanentemente deturpado e desqualificado pelos setores privilegiados. Basta pensar no tremendo poder que têm as oligarquias econômicas e os monopólios de comunicação para manipular e enganar a opinião pública.

Ao considerar as dificuldades, não se pode esquecer também que, a partir de 2011, a relação do governo com a sociedade civil organizada perdeu o seu dinamismo inicial, com prejuízos importantes para ambas as partes e para o projeto como um todo. A democracia participativa deixou de ser um método de elaboração e acompanhamento das políticas públicas, adotado por todos os ministérios, tornando-se quase que uma exceção. O número de conferências nacionais, por exemplo, diminuiu sensivelmente e os conselhos de participação social perderam boa parte de seu protagonismo, a começar pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o chamado Conselhão. Além disso, apesar dos esforços da Secretaria Geral, o diálogo político da Presidência da República com os movimentos, sobre os rumos gerais do país, praticamente deixou de existir; as entidades populares voltaram a ser tratadas como sujeitos puramente reivindicatórios, setoriais, corporativos, perdendo sua condição de interlocutores estratégicos do projeto de desenvolvimento nacional. O balanço dessa experiência, com seus avanços e recuos, é imprescindível para que o processo possa ser retomado em bases superiores.

RESPOSTAS NOVAS A PROBLEMAS NOVOS

Na atual conjuntura, a prioridade dos movimentos sociais e dos setores progressistas é sem dúvida impedir a consolidação do golpe de Estado e assegurar a restauração da legalidade democrática no país. Trata-se de barrar não só o inadmissível retrocesso político-institucional, mas também a escandalosa ofensiva contra o patrimônio público e as conquistas das classes populares, que já estão em curso e são o verdadeiro – e inconfessável – objetivo dos grupos dominantes. Evitar o retrocesso é fundamental em si mesmo, pelo que significa para a liberdade e a dignidade do povo brasileiro, mas é igualmente crucial para que o país possa continuar avançando no rumo da prosperidade e da justiça. Diz respeito, em última análise, ao nosso próprio horizonte civilizatório, ao nosso destino como nação.

Para isso, no entanto, parece necessário ir além de uma estratégia de resistência e preservação, ainda que ela seja obviamente imprescindível. A denúncia do golpismo oligárquico e do projeto antinacional e antipopular do governo ilegítimo é correta, mas insuficiente. Tudo indica que, para defender com sucesso a democracia e os direitos sociais, não só no curto prazo, mas em caráter permanente, os partidos de esquerda e os movimentos sociais precisam apresentar ao país uma nova plataforma política e socioeconômica que responda às atuais dificuldades e expectativas da população e que seja capaz de fazer o Brasil superar democraticamente a crise e reencontrar o caminho do desenvolvimento, com a inclusão que percorreu com tanto êxito durante mais de uma década.

Além disso, há fenômenos culturais e políticos emergentes no país, tanto conservadores como progressistas, que desafiam a tradição dos movimentos sociais e seus aliados e demandam um renovado esforço de interpretação e ação.

Um desses fenômenos é o avanço das ideias reacionárias e obscurantistas, que certamente nunca deixaram de existir, mas que, desde a redemocratização, já não eram sustentadas publicamente por quase ninguém, a não ser de modo residual. Ideias que ferem expressamente a Constituição. Elas agora ressurgem com força inusitada e, o que é mais grave, com pretensões hegemônicas, querendo incidir até mesmo nos

sistemas de educação e saúde. Na esfera política, são ideias antidemocráticas e autoritárias, de negação da soberania popular e da participação cidadã; no terreno dos costumes, são ideias intolerantes e repressivas, de negação da diversidade e da liberdade individual. Conceitos homofóbicos, contrários aos direitos das mulheres, à igualdade racial e ao próprio Estado laico. Ideias fundamentalistas que estigmatizam, por princípio, qualquer noção ou opinião divergente, vista não como algo inerente à sociedade plural, mas como um perigoso desvio da “normalidade”, uma espécie de ofensa à verdade revelada.

A batalha dos progressistas, nas últimas décadas, foi para concretizar os preceitos constitucionais, primeiro reivindicando e depois colocando em prática políticas públicas de igualdade social e combate às discriminações. A legitimidade dessas políticas parecia inquestionável. Hoje, tornou-se necessário repensar essa estratégia e voltar a investir também na defesa e difusão dos valores igualitários e libertários. Buscando, inclusive, uma linguagem política e mediações simbólicas aptas a dialogar com parcelas das próprias classes populares que muitas vezes são atraídas por esse fundamentalismo reacionário. Nesse contexto, será sempre muito importante o papel da escola pública e dos meios alternativos de comunicação na formação de uma mentalidade democrática e cidadã.

Mas também existem, felizmente, fenômenos positivos e auspiciosos na vida brasileira. Parece estar surgindo uma nova geração de movimentos sociais de caráter progressista que pode ampliar e revigorar a luta transformadora no país. É o que se percebe, por exemplo, nas recentes ocupações das escolas públicas em São Paulo; nas inúmeras mobilizações “espontâneas” de jovens feministas e LGBT em defesa da democracia; nos grupos artísticos de intervenção civil que estão um pouco por toda parte; nas fascinantes incursões dos coletivos de mídia alternativa nas redes sociais, tais como Mídia Ninja, comunicando o que a chamada grande imprensa simplesmente ignora ou desqualifica. Esses novos movimentos e novos ativistas respondem de um modo muito criativo e instigante às realidades atuais do país. Manifestam uma espécie de nova consciência democrática e libertária que interpela, a meu ver de maneira

fecunda, algumas das práticas tradicionais das esquerdas. Respondem à própria crise do sistema político, que é anterior aos episódios recentes, embora tenha sido agravada por eles. Reclamam implicitamente não tanto a reforma da velha política, mas a instauração de uma nova política no país. Alguém já disse que a sociedade tornou-se digital, mas a política continua analógica. Não se trata, é claro, apenas de uma questão de tecnologia, mas passa também por ela, pelas mudanças que ela provoca na vida das pessoas, os problemas que cria, as possibilidades que abre e as bandeiras de luta que suscita. Acredito que os movimentos sociais e os partidos de esquerda podem e devem, respeitando as características e a autonomia desses novos atores, estabelecer com eles um diálogo frutífero e parcerias em torno de causas comuns.

Por outro lado, há uma questão antiga, até agora negligenciada, que precisa ser enfrentada com urgência e verdadeira vontade política. É o problema da liberdade de informação no país, liberdade que na prática não existe. Quatro ou cinco monopólios de comunicação controlam com mão de ferro toda a informação que chega ao povo brasileiro, noticiando o que serve aos seus interesses e censurando o que os contraria. Se havia alguma dúvida sobre isso, sua conduta nos últimos anos deixou mais do que evidente que os monopólios midiáticos são um dos principais entraves ao exercício da democracia e ao progresso social no Brasil. Utilizam-se de concessões do poder público para impedir o contraditório de opiniões garantido pela Constituição. Boicotam e solapam permanentemente legítimas correntes políticas e sociais que defendem posições diferentes das suas. Frente a qualquer proposta de democratização das comunicações, ou de sua mera atualização (o Código Nacional de Telecomunicações que vigora no país, por exemplo, é de 1962!), reagem com inaudita hipocrisia, denunciando os perigos da “censura” e do “controle de conteúdos”. Inibem assim qualquer discussão e iniciativa a respeito. Todos sabem que os setores populares defendem a total liberdade de opinião e são radicalmente contrários a qualquer controle de conteúdos.

Mas a questão central é outra. Trata-se não de controlar conteúdos, mas de democratizar o acesso à *propriedade* dos meios de comunicação,

distribuindo-a com critérios equilibrados, como acontece nas principais democracias do planeta onde, por exemplo, é proibida a propriedade cruzada de veículos no mesmo território. Por que somente empresas privadas e grupos políticos conservadores podem ter concessões de rádio e televisão? Por que sindicatos, entidades populares e civis também não podem ter acesso a elas? Por que as correntes progressistas de opinião não têm o mesmo direito das conservadoras?

Até agora a bandeira da democratização das comunicações no Brasil foi mais retórica do que real, levantada quase que exclusivamente pelos jornais alternativos, as rádios comunitárias e os chamados blogueiros. Está na hora de que ela seja assumida para valer também pelos partidos transformadores, pelo conjunto das organizações da sociedade civil e por todos os que acreditam em um país livre e plural.

Este livro foi composto em News Gothic (título)
e Adriane Text (texto) e impresso
pela Editora Vozes Ltda.

Luiz Inácio Lula da Silva
Alexandre Padilha
Bernardo Mançano Fernandes
Celso Amorim
Dalmo de Abreu Dallari
Emir Sader
Ladislau Dowbor
Leonardo Boff
Luiz Antonio Correia de Carvalho
Luiz Dulci
Luiz Gonzaga Belluzzo
Luiz Pinguelli Rosa
Marcia Tiburi
Marcio Pochmann
Marilena Chaui
Nilma Lino Gomes
Renato Rovai
Ricardo Lodi Ribeiro
Tereza Campello

