ANA MARIA DE ABREU LAURENZA

Jornalismo e Políticas Públicas

A imprensa de São Paulo esclarece a dinâmica da
participação política quando cobre o discurso e a ação
pública?

(1994-2004)

Tese Doutorado

São Paulo

2005

Ana Maria de Abreu Laurenza

Jornalismo e Políticas Públicas

A imprensa de São Paulo esclarece a dinâmica da participação política quando cobre o discurso e a ação pública?

(1994-2004)

Tese apresentada à Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo para obter o título de Doutor em Ciências da Comunicação. Área de concentração: Jornalismo

Orientadora: Profa Dra Heloiza Matos

São Paulo

2005

TERMOS DE APROVAÇÃO

Nome do Autor: Ana Maria de Abreu Laurenga

Título da Tese: Journalismo e Políticas Públicas

Presidente da Banca: Prof. Dr. Helouzalato

Banca Examinadora: _____

Prof. Dr. Helouzalato Instituição: ECA / USP

Prof. Dr. Alice Koshino Instituição: ECA-USP

Prof. Dr. Maria Helena Ap. de Souza Instituição: Unicamp

Prof. Dr. Paulo Instituição: ECA-USP

Prof. Dr. Beto Nogueira Instituição: DIC-FFLCH/USP

Aprovada em: 05/08/2005

DEDICATÓRIA

Para o Prof. Dr. Carlos Marcos Avighi (*in
memorian*)

Para meus pais, Anna e Mozart;
meus irmãos Ubaldo (*in memorian*),
Silvio e Antonio Carlos.

Para meu marido, Cyro.

Aos jornalistas

"... à moda de Machado, tenho para mim que há dois grupos de verdades não ditas: aquelas que jamais serão conhecidas e aquelas que não existem anteriormente à ação que as cria. Somente a ingenuidade mais ilimitada ou delirante presunção podem conduzir à crença de que tudo o que há para ser conhecido é com efeito conhecido pelo contato imediato entre os sentidos e as coisas.

A subserviência ao bailado das sombras do dia a dia dá origem ao dogmatismo típico da classe média alienada, no instante mesmo em que se julga senhora privilegiada da verdade e toma equivocadamente informação por conhecimento.

A ser correto o princípio de que a ordem de conhecer é inversa à ordem do acontecer, nunca se está tão longe das verdades que se dizem quando se está apenas na posse da informação.

Se a história humana é fonte de importantes ensinamentos, um deles por certo será o de que a relativa apropriação intelectual do mundo se faz mediante especulação. Só conhece quem especula, e quem especula, sabe que a verdade é um ponto de fuga. Por isso existirão verdades que ninguém dirá".

Wanderley Guilherme Santos in *A Ordem Burguesa e Liberalismo Político*, Livraria Duas Cidades, 1978.

RESUMO

Esta tese sobre **Jornalismo e Políticas Públicas** analisa uma amostra da cobertura da pauta Políticas Públicas pela imprensa de São Paulo, no período entre 1994/2004, dos jornais "Folha de S.Paulo" e "O Estado de S.Paulo" e das revistas semanais "Carta Capital" e "Veja".

Este estudo parte de um universo de 170 matérias e seleciona 18 textos para refletir se o jornalismo traz em si o potencial de estabelecer relações entre o discurso e a ação pública, comunicando ao leitor a interação que se dá entre Estado, governo e sociedade civil na implementação de uma política pública, no gasto do orçamento para a resolução dos problemas sociais do país. Desta forma, se observa se o jornalismo auxilia na dinâmica da participação política, que possa ser concretizada pela administração pública e o cidadão.

A pesquisa reúne reflexões de autores de referência sobre democracia, poliarquia, espaço público, participação dos movimentos sociais, redimensionamento e questões do Estado, governabilidade, uso público da razão e da emoção, a natureza do espaço e do tempo na globalização acelerada, o estado da arte das políticas públicas no Brasil dos anos 90.

A partir deste *corpus* teórico, criaram-se cinco categorias (*engenharia social, pluralidade, noção de transformação sóciopolítica, didatismo e agir público*) para se realizar a análise de conteúdo dos 18 textos escolhidos e dimensionar se, apesar da fragmentação inerente à atividade jornalística, a imprensa escrita consegue desempenhar esta tarefa com competência editorial, isto é, refletir sobre o grau de conhecimento e participação que a sociedade

brasileira já ameahou sobre Políticas Públicas, informando ainda o caráter matricial da pauta, que perpassa por diversos campos da atividade humana.

O comentário a seguir, de Theodoro Lowi, esclarece a expressão Política Pública e pontua o significado do termo de que trataremos nesta tese.

"A expressão política pública é um termo engenhoso que reflete a interpenetração entre o governo liberal e a sociedade, insinuando a existência de uma flexibilidade e reciprocidades maiores do que permitem alguns sinônimos unilaterais tais como: leis, estatutos, éditos e semelhantes. Essa difusão reflete novos valores na cultura política relativos à publicização de decisões e à noção da esfera pública como distinta da esfera estatal".

Jornalismo e Políticas Públicas conclui que o jornalismo tem em si o potencial de estabelecer relações entre a ação pública e o discurso, quando aborda com competência editorial pautas relativas às políticas públicas implementadas para resolver problemas sociais. Este princípio se fortalece na medida em que o processo de implantação de uma política pública possibilita em tese a criação e o fortalecimento das relações entre os agentes sociais, através da ação e do discurso, que, segundo Hanna Arendt, encerra a condição humana na esfera pública. Para Arendt, a esfera das aparências.

De maneira geral, é na mídia impressa que se processa maior relacionamento crítico entre meio de comunicação e o leitor. Ao menos, pressupõe-se que ao público do jornal está consagrada a ferramenta básica da cidadania que é o entendimento da língua e o potencial de expressão, base do relacionamento público.

Em relação ao jornalismo, a reflexão sobre sua contribuição no desenvolvimento social mais equilibrado do Brasil, ao estabelecer relações entre discurso (o pensamento) e ação pública, levantou questões que ajudam a entender melhor a posição híbrida dos jornais e revistas, que são meios de produção privados e, portanto visam lucros e defendem interesses vários, ao mesmo tempo em que lançam no espaço mental público informações e debates.

É possível que os jornais, antes de se transformarem em tribunais de execução sumária da reputação alheia, sejam agentes do princípio mais caro da ação política pública: a necessidade de se submeter o pensamento (discurso) ao exame público.

Palavras-chave: Jornalismo, Imprensa, Políticas Públicas, Participação Política, Ação Pública.

ABSTRACT

This **Journalism and Public Policies** thesis analyzes a sample of press coverage of Public Policy issues in São Paulo between 1994 to 2004, as published by the newspapers "Folha de S. Paulo" and "O Estado de S. Paulo", as well as the weekly magazines "Carta Capital" and "Veja".

This study is based upon 170 stories. Eighteen texts have been selected to determine if journalism itself is capable of establishing connections between discourse and public action, communicating to the reader the interaction that takes place between the State, government and civil society for implementing public policy and budget expenditures for the resolution of social problems faced by the country. Thus, the question posed is whether or not journalism furthers the dynamic of public participation, which the government and citizens can put into practice.

The research blends the reflections of the referenced authors on democracy, polyarchy, public space, participation in social movements, the redesign and questions of the State, governability, public use of reason and emotion, the nature of space and time in an era of accelerated globalization, as well as state-of-the-art public politics in Brazil during the 1990's.

Five categories were then created from this theoretical body (*social engineering, plurality, the notion of socio-political transformation, didacticism and public action*) to analyze the content of the eighteen chosen texts and to provide a framework. Despite the fragmentation inherent to journalistic activities, the written press is able to perform this task with editorial competence, that is, to reflect the degree of knowledge and participation

that Brazilian society has already gained little by little about Public Policies, which further informs the core nature of the issue and runs through various fields of human activity.

The quote below from Theodoro Lowi clarifies this expression of Public Policy and emphasizes its meaning as it is used in this thesis.

"Public political expression is a clever term that reflects the blending of liberal government and society, insinuating the existence of greater flexibility and reciprocity than some unilateral synonyms would allow, like: laws, statutes, bills and the like. This diffusion reflects new values in political culture relative to the diffusion of decisions, and the notion of a public sphere that is distinctly separate from the state sphere."

Journalism and Public Policy concludes that journalism itself has the potential to establish an active relationship between public action and discourse, when editorial integrity is upheld, on public policies implemented to resolve social problems. This principle is strengthened to the extent that the process for implementing a public policy makes it possible, in theory, to create and strengthen associations among social agents through action and discourse, which, according to Hanna Arendt, confines the human condition in the public sphere, which, for Arendt, is a sphere of appearances.

In general, it is the print media that contains the greatest critical relationship between communication means and the reader. At the very least, it assumes that the newspaper's readership is in command of the most basic tools of citizenship, which are an understanding of the language and the potential for expression, that is, the basis of a public relationship.

With respect to Journalism, reflections on its contribution towards a more balanced social development in Brazil, by establishing relationships between discourse (thought) and public action, have raised questions that aid in a better understanding of the hybrid position of newspapers and magazines, which are means of private production, and, as such, seek profits, defend various interests, and attempt to inject information and debates into the public consciousness.

Newspapers can, prior to becoming forums for the summary execution of reputations, be agents of the most precious principle of public political action: the need to submit thought (discourse) to public examination.

Keywords: Journalism, Printing press, Public policies, Political participation, Public action.

RESUMÉ

Cette thèse **Journalisme et Politique Publique** analyse un échantillon de la couverture des événements Politiques Publiques de la presse de São Paulo, dans la période entre 1994/2004, des journaux *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* e des revues hebdomadaires *Carta Capital* e *Veja*.

Cette étude part d' un univers de 170 matériaux et selectionne 18 textes pour réfléchir si le journalisme porte sur soi la pontantialité d'établir des relations entre le discours et l'action publique, communiquant au lecteur l'interaction qui se pose entre l'État, le gouvernement e la société civile dans l'implantation d'une politique publique, dans l'utilisation du budget pour la résolution des problèmes sociaux du pays. De cette forme, on observe si le journalisme aide dans la dynamique de la participation politique qui puisse être concrétisée par l'administration publique e par le citoyen.

La recherche réunit des réflexions des autores de référence sur la démocratie, la poligarchie, l'espace publique, la participation des mouvements sociaux, la redimenssion et les questions de l'État, gouvernabilité, l'usage publique de la raison et de l'émotion, la nature de l'espace e du temps dans la globalisation accélérée, le statut de l'art des politiques publiques au Brésil des années 90.

A partir de ce cadre théorique, on a créé cinq catégories (*ingénierie sociale, pluralité, notion de la transformation socio-politique, didatisme et agir publique*) pour faire l'analyse du contenu des 18 textes choisis et dimensionner, malgré la fragmentation inhérente à l'activité

journalistique, la presse écrite arrive à développer cette tâche avec compétence éditoriale, c'est-à-dire réfléchir sur le degré de la connaissance et de la participation que la société brésilienne a déjà cumulée sur les Politiques Publique, informant encore sur le caractère matriciel des événements qui passent par les divers champs de l'activité humaine.

Le commentaire suivant de Theodoro Lowi, éclaircit l'expression Politique Publique et situe la signification du terme dont nous traiterons dans cette thèse :

L'expression politique publique est un terme ingénieux qui reflète l'interpénétration entre le gouvernement libéral et la société, insinuant l'existence d'une flexibilité et des réciprocitys majeures plus que le permettent quelques synonymes unilatéraux tels comme : lois, statuts, édits et similants. Cette diffusion reflète de nouveaux valeurs dans la culture politique relatifs à la publicité de décisions et à la notion de l'esphère publique comme distincte de l'esphère étatique.

Journalisme et Politique Publique concluit que le journalisme a en soi la potencialité d'établir des relations entre l'action et le discours, quand elle aborde avec compétence éditoriale, les événements relatifs aux politiques publiques pour résoudre des problèmes sociaux. Ce principe se fortifie dans la mesure où le processus de l'implantation d'une politique publique possibilite en thèse la création et le renforcement des relations entre les agents sociaux, através l'action et le discours que, selon Hanna Arendt, met la condition humaine dans l'esphère publique, pour Arendt, l'esphère des apparences.

En général, c'est dans les médias écrits que se traite en majorité le grand relacionement critique entre le

moyen de communication et le lecteur. Plus au moins, on suppose que au publique du journal est consacré l'instrument basique de la citoyenneté qui est la compréhension de la langue et la potencialité de l'expression, base de relationnement publique.

Par rapport au journalisme, la réflexion sur la contribution dans le développement social mais équilibré du Brésil, établissant des relations entre le discours (la pensée) et l'action publique, a soulevé des questions que aident à mieux comprendre la position híbride des journaux et des revues qui sont des moyens de production privés, pournat ils visent des bénéfices et défendent de divers intérêts, dans le même temps qu'ils lancent, dans l'espace mental publique, des informations et des débats.

C'est possible que les journaux, avant de se transformer à des tribunes d'exécutions sommaire de la réputation d'autrui, soient des agents du principe la plus couteuse de l'action politique publique: la de se soumettre à la pensée (discours) à l'exemen publique.

Des mots clés: Journalism, Presse, Politiques publiques, Participation politique, Action publique.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

RESUMÉ

LISTA DE SIGLAS

1. INTRODUÇÃO	22
Crítica da Razão Pública	22
1.1. O que são Políticas Públicas?	26
2. POR QUÊ POLÍTICAS PÚBLICAS E JORNALISMO?	29
3. METODOLOGIA	36
3.1 Contribuições metodológicas	44
4. DIÁLOGO ENTRE A IMPRENSA E A REFLEXÃO TEÓRICA: O QUE TORNAR PÚBLICO NAS PÁGINAS DOS JORNAIS?	47
4.1 Introdução	47
4.2 Instrumental da Administração Pública	55
4.3 Conflito e ação estatal	60
4.4 O público não - estatal	70
4.5 A história social da mídia	81
4.6 Ação e relação social	88
4.7 As faces da democracia	93
4.8 Qual democracia?	97
4.9 Os entraves à participação política	100
4.10 Da democracia à poliarquia	107
4.11 Como definir o bem comum	111
4.12 O Consentimento dos governados	115

4.13 O Dilema do Prisioneiro	121
4.14 O aparato Constitucional	128
4.15 A Experiência de Ribeirão Bonito	133
4.16 Conclusão parcial: o que tornar público através da imprensa?	136
5. O ESTADO DA ARTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	142
5.1 Introdução	142
5.2 O processo das Políticas Públicas	150
5.3 Crise fiscal e moldura institucional	155
5.4 Conselhos Gestores e descentralização	161
5.6 Planejamento e governo	164
5.7 Conclusão parcial: Estado e sociedade, a equiparação possível	168
6. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A IMPRENSA	171
6.1 Introdução	171
6.2 Análise Qualitativa de Conteúdo	186
6.3 As categorias e seus conceitos	187
6.4 Políticas Públicas na Imprensa	194
6.4.1 "Receita Mineira" - Revista Veja	194
6.4.2 "Família faminta toma suco de pasta de dente" - FSP	196
6.4.3 "FH e a questão Social" - OESP	200
6.4.4 "Procura-se um miserável" - Revista Veja	202
6.4.5 "O Dinheiro no escuro" - Carta Capital	204
6.4.6 "Registro de cadastros sociais ultrapassa população" - FSP	206
6.4.7 "Uma burocracia que come cestas" - FSP	210
6.4.8 "Exclusão social é o maior desafio da AL" - OESP	213
6.4.9 "O brasileiro da década" - FSP	217

6.4.10	"Diretor do IPEA diz que políticas sociais não ajudam - FSP; "Lula segue FHC na área social, diz economista" - OESP	219
6.4.11	"Miséria ainda é ameaça a crianças" - FSP	223
6.4.12	"O desafio da vida" - FSP	226
6.4.13	"Para técnicos falta foco a gastos sociais" - FSP	229
6.4.14	"Petistas organizam 'holding da miséria'" - FSP	235
6.4.15	"As pedras no sapato do Brasil" - Revista Veja	238
6.4.16	"O problema da fome e o problema do fogo" - OESP	241
6.4.17	"Prevenção funciona em cidades do país" - FSP	245
6.4.18	"O Mapa da Exclusão" - FSP	251
6.5	Das técnicas jornalísticas	261
6.6	Conclusão parcial: Política Pública, uma pauta em transição	265
7.	CONCLUSÃO GERAL: A MEDIAÇÃO ESCLARECIDA	271
8.	BIBLIOGRAFIA	281
9.	ANEXOS	293
9.1	Anexos I: Tabela Macroeconômica: 199/2003 Contas Nacionais	294
9.2	Anexos II: Matérias na Integra	295

LISTA DE SIGLAS

ANPOCS	Associação Brasileira de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento - Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social
BCC	Brasil Criança Cidadã
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
FDEF	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FSP	Folha de S. Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
NEPP	Núcleo de Estudos de Políticas Públicas
OESP	O Estado de S. Paulo
PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAS	Programa de Atendimento à Saúde
PASS	Programa de Ação Social em Saneamento
PNAD	Pesquisa Nacional de Domicílio
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROGER (Rural e Urbano)	Programa de Geração de Emprego e Renda
PETI	Erradicação do Trabalho Infantil
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRMI	Programa de Redução da Mortalidade Infantil
PSF	Programa de Saúde da Família
PRODEA	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
REFORSUS	Reforma do Setor de Saúde

APRESENTAÇÃO

Esta tese nasce do inconformismo de ver redações inteiras reduzidas ao mínimo denominador comum para se colocar um jornal na rua, enquanto as escolas de jornalismo formam milhares de profissionais todos os anos para trabalharem sabe Deus onde.

Da constatação de que existem vários projetos sociais em curso para diminuir as dificuldades de sobrevivência do cidadão brasileiro, mas que pouco fazem para aliviar o sofrimento do cotidiano de milhões de pessoas.

Do conhecimento de que existem milhares de profissionais capazes de planejar com competência ações que melhorariam as condições técnicas do país, mas que submergem ao controle dos partidos políticos e à camisa de força do ajuste financeiro.

Da sensibilidade de um professor de jornalismo, Carlos Marcos Avighi, que via na proliferação dos movimentos sociais na esfera pública uma possibilidade de se reverter este jogo pesado em que se transformaram as relações sociais e políticas neste mundo tão mundializado, mas com realidades tão locais.

Ao professor Carlos, meu orientador, que foi embora antes de eu conseguir terminar este trabalho, meus agradecimentos e meu pesar por não contarmos mais com sua sólida cultura.

À Maria Adélia Aparecida de Souza, professora titular de Geografia Humana da USP, e Alice Mitika, professora titular de Jornalismo da ECA-USP, que me

apresentaram novos autores e me auxiliaram a corrigir o rumo no Exame de Qualificação.

Agradeço a intuição, sabedoria e desprendimento da professora Heloiza Matos, jornalista, titular do Departamento de Relações Públicas da ECA-USP, que me aceitou no meio do caminho e me orientou nos últimos oito meses desta tese, propondo régua e compasso para que eu pudesse finalizar este trabalho.

E a minha família, em especial meu marido Cyro, que sabem o significado de ser solidários e plenos de afeto.

São Paulo, junho de 2005.

1. INTRODUÇÃO

Crítica da Razão Pública

Esta tese de doutorado, **Jornalismo e Políticas Públicas**, analisará a cobertura editorial sobre políticas públicas do governo federal nos últimos 10 anos (1994-2004), publicada pelos jornais "Folha de S. Paulo" e "O Estado de S. Paulo"; revistas semanais "Veja" e "Carta Capital", editados na cidade de São Paulo, mas de circulação nacional.

A hipótese de **Jornalismo e Políticas Públicas** se limitará a demonstrar que o jornalismo praticado, entre 1994-2004, pelos principais meios de comunicação impressos produzidos na cidade de São Paulo, mas de circulação nacional, aborda a pauta políticas públicas, do governo federal, de forma fragmentada, sem acompanhar assiduamente a implementação das políticas, sem mencionar os programas adotados em curso no país, mesmo quando se ocupa de tema relativo à ação do Estado no setor em análise. Em suma, a imprensa deste período no Brasil não apresenta uma análise sistemática e reflexiva da pauta políticas públicas.

O argumento principal é que essa prática editorial ajuda a descaracterizar a ação pública como fenômeno complexo de interação entre Estado, governo, sociedade civil, no gasto do orçamento público para a resolução dos problemas sociais do país. Desta forma, colabora para que jornalismo não estabeleça relações entre o discurso e a ação pública, auxiliando no esclarecimento da dinâmica da participação política, que possa ser concretizada pela administração pública e pelo cidadão.

O tema **Políticas Públicas** é vasto e interligado. Inclui as políticas consideradas macroeconômicas, ligadas à produção de bens, e grande número de políticas sociais setoriais, das quais as principais são: saúde (na qual se inclui nutrição); educação; habitação (na qual se inclui saneamento); transporte, previdência social, cultura.

Historicamente no Brasil, as políticas públicas não foram e não são capazes de solucionar as carências de aproximadamente um terço da população, marginalizada dos benefícios dos modelos econômicos implementados, isto é, das políticas públicas macroeconômicas. Dito de outro modo, as políticas sociais que visam redistribuir os bens públicos, já que a distribuição não é suficientemente equânime, não foram e não são eficientes para dar à população mais pobre padrões mínimos de saúde, moradia, nutrição, transporte, previdência social. Agindo assim, no rumo da correção de desvios estruturais da distribuição dos bens públicos.

Os meios de comunicação impressos analisados neste trabalho são produtos editoriais de capital privado, que exercem função pública, ao fornecerem informações principalmente para um público de classe média, em tese com maior grau de educação formal e em condições de entender o discurso do jornalismo escrito. A pauta Políticas Públicas é complexa e de difícil acompanhamento. Requer idealmente, jornalistas treinados em noções de economia e sociologia, além de gestão pública e, se possível, familiaridade com questões técnicas relativas ao setor em análise.

Fora do âmbito jornalístico, para que a pauta Políticas Públicas seja coberta a contento e para que a mídia exerça com qualidade uma entre inúmeras de suas funções, a de esclarecer a trajetória dos bens públicos, seria recomendável que o país ampliasse o número de

instituições públicas, e não somente estatais, que se ocupam em produzir séries históricas e detalhadas de índices relativos aos setores envolvidos na implementação de tais políticas. Isto é, fontes de fácil acesso público, que extrapolassem a retórica vazia do discurso próprio da propaganda, habitual dos prestadores de contas políticos de plantão, e se concentrassem em dados verificáveis e relativos às políticas implementadas.

A cobertura editorial de tais meios de comunicação não é satisfatória para que o leitor compreenda o universo das Políticas Públicas e o acompanhe com visão crítica ou, no mínimo, com maior desenvoltura. Uma condição para que o leitor se tornasse, na melhor das hipóteses, um co-gestor de seu processo, uma vez que se trata de uma política pública, portanto passível de crivo público. No Brasil contemporâneo, o processo de participação do cidadão nas questões públicas é garantido pela Constituição de 1988, que prevê formas de participação pública que extrapolam o pleito eleitoral direto, a forma mais óbvia instituída pela democracia representativa de nosso tempo.

Jornalismo e Políticas Públicas parte do princípio de que o jornalismo tem em si o potencial de estabelecer relações entre a ação pública e o discurso, quando aborda com competência editorial pautas relativas às políticas públicas implementadas para resolver problemas sociais. Este princípio se fortalece na medida em que o processo de implantação de uma política pública possibilita em tese a criação e o fortalecimento das relações entre os agentes sociais, através da ação e do discurso, que, segundo

Hanna Arendt, encerra a condição humana na esfera pública, para Arendt, a esfera das aparências¹.

A argumentação deste princípio se utilizará da análise de conteúdo, por categorias definidas a priori, de uma amostra de 18 matérias publicadas sobre políticas públicas nos veículos citados da grande imprensa neste período, escolhidas num universo bruto de 170 matérias, publicadas entre 1994/2004. As categorias observadas nesta amostra são as seguintes: *engenharia social; pluralidade; noção de transformação sóciopolítica; didatismo e agir público (ação, discurso e poder)*².

Para refletir se o jornalismo escrito tem a possibilidade de estabelecer relações entre a ação pública e o discurso no espaço público, esta análise por categorias pré-definidas se combinará à reflexão sobre democracia, espaço público, participação dos movimentos sociais, redimensionamento e questões do Estado, uso público da razão e da emoção, a natureza do espaço e do tempo na globalização acelerada, o estado da arte das políticas públicas no Brasil dos anos 90. Esclareça-se que estas categorias também foram criadas a partir da reflexão destes textos de referência.

Para este estudo, realizou-se uma revisão da literatura de referência dessas questões de fundo que

¹"O termo 'público' denota dois fenômenos intimamente correlatos, mas não perfeitamente idênticos. Significa, em primeiro lugar, que tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. Para nós, a aparência - aquilo que é visto e ouvido pelos outros e por nós mesmos - constitui a realidade. Em comparação com a realidade que decorre do fato de que algo é visto e escutado, até mesmo as maiores forças da vida íntima - as paixões do coração, os pensamentos da mente, os deleites dos sentidos - vivem uma espécie de existência incerta e obscura, a não ser que, e até que, sejam transformadas, desprivatizadas e desindividualizadas, por assim dizer, de modo a se tornarem adequadas à aparição pública", in Arendt, Hanna, *A Condição Humana*, 10^a ed., Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2004[1958], p. 59-61.

²Cf. conceito de cada categoria em Metodologia;

acompanharão o subtexto deste trabalho e também estão presentes no subtexto das redações.

1.1 O que são Políticas Públicas?

No enunciado da hipótese desta tese, há um conceito que poderá despertar críticas severas entre os formuladores das políticas públicas. Trata-se do pressuposto de que as políticas públicas são destinadas àqueles excluídos dos benefícios dos modelos econômicos implementados no país.

Na discussão dos grupos acadêmicos que se ocupam da crítica e, grande parte, também da formulação de Políticas Públicas, há a vertente que defende a universalização de tais políticas, uma forma de honrar seu caráter público e geral. Mas, diante da insuficiência sistemática de verbas do orçamento público, comum no Brasil, há aqueles que defendem a focalização de tais políticas, na tentativa de atender parte mais carente da população e daí, quem sabe, avançar rumo a maior equidade dos recursos distribuídos à população. Acrescenta-se que o modelo da focalização foi empregado simultaneamente às reformas neoliberais³ que aconteceram nos países periféricos nos últimos 20 anos.

Latu sensu, políticas públicas podem ser definidas como o Estado em ação. Com a ressalva de que

³O termo neoliberal provoca muita controvérsia. Aqui está empregado para situar o debate na seguinte perspectiva: diminuição do papel do Estado como agente econômico direto, através da privatização das empresas estatais, e procura de novos modelos para seu papel de regulador das atividades econômicas.

público é mais amplo do que Estado, por pressupor a participação da sociedade civil. Deste modo, políticas públicas seriam o Estado e a sociedade civil em ação. Para Fabio Giambiagi, economista do BNDES-Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social:

"O conceito de 'Políticas Públicas' (aspas do autor) é muito mais amplo do que a mera realização de uma despesa a cargo do governo ou de uma empresa estatal. Ele envolve a adoção de políticas ou a tomada de decisões de gasto ou empresariais que tragam benefícios para o público, entendendo este como um grupo grande de indivíduos; a coletividade como um todo; ou os interesses do país, latu sensu".⁴

O comentário a seguir de Theodoro Lowi esclarece a expressão e pontua o significado do termo de que trataremos nesta tese.

"A expressão política pública é um termo engenhoso que reflete a interpenetração entre o governo liberal e a sociedade, insinuando a existência de uma flexibilidade e reciprocidades maiores do que permitem alguns sinônimos unilaterais tais como: leis, estatutos, éditos e semelhantes. Essa difusão reflete novos valores na cultura política relativos à publicização de decisões e à noção da esfera pública como distinta da esfera estatal".⁵

Lowi adjetiva o governo de liberal. Ressalta-se aqui que o conceito de liberal na política anglo-saxônica é relacionado com governo mais sensível à política social, diferentemente do conceito brasileiro que relaciona o

⁴Giambiagi, Fábio; Além, Ana Claudia. *Finanças Públicas*. 2a ed., Rio de Janeiro: Editora Campus, 2001[2000].

⁵Lowi, Theodoro. *O Estado e a Ciência Política ou Como nos converteremos naquilo que estudamos*, BIB Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, ANPOCS Rio de Janeiro, nº 38, 2º semestre, 1994, p.8.

governo liberal com a privatização dos meios de produção, submetido a ortodoxia do custo-benefício.

Nesta tese, para que se limite o objeto estudado, serão abordadas políticas públicas cujo objetivo seja atender as parcelas mais carentes da população, sistematicamente alijadas de recursos comuns como crédito, educação, informação. Fatores geralmente concentrados nas parcelas mais organizadas da sociedade que, num espaço de tempo sistemático, vem pressionando legitimamente o Estado para obtenção de seus meios de vida. Crédito, educação e informação são insumos que se transformam em ferramentas básicas para a obtenção de meios de subsistência social e existência diferenciada.

2. POR QUE POLÍTICAS PÚBLICAS E JORNALISMO?

Jornalismo e Políticas Públicas não se propõe a criticar a formulação e implementação das Políticas Públicas dos dois mandados do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e do primeiro ano e meio relativo ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2004).

Criticará somente o tratamento editorial dado a estas políticas pelos principais jornais e revistas de São Paulo, de circulação nacional. Esta análise se justifica de acordo com a importância do "insumo" informação no processo que se estabelece hoje no sistema democrático, muito mais amplo do que eleger diretamente um representante do poder Legislativo ou Executivo.

A censura dos governos militares (1964-1985), ou melhor, a direção de mão única do pensamento imposta pelo golpe de 64⁶, rompeu um aprendizado das camadas médias da população: a crítica à informação veiculada por jornais de diferentes matizes ideológicos e de diversos interesses patrimoniais, que começava a dar frutos após a ditadura do Estado Novo (1937-1945).

O que se registrou, após principalmente a campanha das "Diretas Já" nos anos 80, foi uma significativa adesão dos meios de comunicação aos anseios democráticos da população organizada politicamente, registrados naquele espaço e tempo. Este comportamento editorial deu origem, após a normalização democrática do país, a uma imprensa valorizada politicamente, forte em seu caráter de convencimento das idéias que proferia e que, às vezes, se

⁶Formalmente, a censura à imprensa foi decretada pelo AI-5 em 13 de dezembro de 1968.

confundia como porta-voz do público, não obstante seu caráter privado.

Nos anos 90, a evolução deste estado acrítico em relação à imprensa desembocou em diversos casos de abusos do poder da informação, já intensamente discutidos pelos críticos da mídia nesta década.⁷ Tais fatos despertaram a necessidade de se manter uma atenção permanente sobre os limites da ação dos jornalistas, no mundo intelectual do leitor.

Esses limites só serão possíveis se o leitor tiver outros meios de informação, ou melhor, de formação, que lhe permitam analisar as informações de que é alvo com o espírito da relatividade, entendendo o jogo de pressões políticas inerentes a uma sociedade democrática e atento para o fato de que a informação isolada necessariamente não transforma; o conhecimento, talvez.

De maneira geral, é na mídia impressa que se processa maior relacionamento crítico entre meio de comunicação e o leitor. Ao menos, pressupõe-se que ao público do jornal está consagrada a ferramenta básica da cidadania que é o entendimento da língua e o potencial de expressão, base do relacionamento público. Vale lembrar, o discurso na concepção de Hanna Arendt.

Longe de se estigmatizar as emissoras de rádio e tv na tarefa de divulgação de informações, principalmente num país de dimensões continentais como o Brasil, é importante refletir sobre o excesso de informação que potencialmente esses veículos processam, em detrimento da qualidade do conteúdo, potencialmente encontrada na mídia

⁷Ver Caso Escola Base e Bar Bodega in Nassif, Luiz. *O Jornalismo dos anos 90*, São Paulo: Editora Futura, 2003.

impressa, num país de déficit educacional sistemático como o Brasil.

Muitas vezes o que se constata é que o excesso de informação, ao invés de despertar o público para a reflexão, o imobiliza, o anestesia, permitindo que novas informações consecutivas e instantâneas ocupem o lugar do entendimento e da reflexão do que foi informado, travando o processo de compreensão da conjuntura, própria da ação jornalística, que contribuirá para o leitor formar sua concepção do que se processa no mundo numa perspectiva menos imediata.

A observação acima pode conter o peso do preconceito de uma geração de jornalistas formada pela literatura e não pela imagem. Nos últimos anos, os jornais do mundo todo vêm perdendo leitores. No Brasil, se dá o mesmo. Poucos são os empresários dispostos a lançar novos produtos no mercado. Os grupos editoriais tradicionais vêm amargando crise financeira acentuada, a exemplo de outros setores empresariais.

Um reflexo imediato desta crise: nos últimos dois anos (2001/2003), foram fechados 17 mil postos de trabalho das empresas jornalísticas brasileiras e o endividamento dos grupos editoriais está estimado em R\$10 bilhões, maior parte em dólar⁸. Este cenário se impõe sem que a indústria tenha lançado número relevante de novos produtos ou transformado qualitativamente aqueles que estão nas bancas. Destaca-se aqui o investimento dos sites *on line* desses grupos.

⁸*Imprensa, crises e desafios*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 11/04/2004, Coluna do Ombudsman, Caderno Brasil, p. A6, por Marcelo Beraba.

Nos últimos 20 anos, estudiosos da mídia chegaram a apontar a tv como responsável pela evasão de leitores da mídia impressa. Houve até a tentativa de se transpor para os jornais a linguagem da tv. O jornal *USA Today*, lançado em 1982 e considerado à época o único jornal nacional norte-americano por ser transmitido via satélite e impresso simultaneamente em 33 capitais daquele país, é um exemplo que causou furor no início dos anos 80.

USA Today foi lançado publicando textos mais curtos, muitas fotos e pouca análise, em 4 cores, com mais imagens do que os jornais tradicionais. Mas o que se infere é que a tv é o veículo ideal da sociedade de massa. Aqui ideal no sentido adequado, por uniformizar a informação e a ficção, com a intenção de atingir simultaneamente diferentes públicos, de níveis culturais díspares.

Muitas variáveis podem explicar a queda de leitores dos jornais e revistas. Os jornais perderam 7% em circulação em 2003, a despeito do mercado publicitário crescer 2,9%.⁹ Nos últimos 20 anos, a vida brasileira mudou muito e o Brasil se integrou por completo no complexo sistema econômico globalizado. Megalópoles, mal servidas de serviço público, são a tônica da nossa federação. Nossa População Economicamente Ativa (PEA) atinge a casa dos 65 milhões. Após décadas, o analfabetismo parece ceder, apesar das críticas sobre a baixa qualidade do sistema educacional e do aparecimento em série dos analfabetos funcionais.

Mas cidades como São Paulo, que mantém em circulação quase 11 milhões de habitantes no início do Terceiro Milênio, ainda imprimem pouco mais do que 400 mil jornais diários por título editorial no caso dos jornais

⁹Idem.

"Folha de S. Paulo" e "O Estado de S. Paulo". Uma estatística que perdura nos últimos 10 anos, independentemente dos desdobramentos inegáveis da vida democrática onde a liberdade de imprensa e, mais tarde, a qualidade da imprensa, poderia ser considerada variável respeitável do Estado de Direito.

Esta dinâmica democrática convive com o funcionamento sem embaraço do Congresso; das eleições livres; da independência dos três poderes. Tudo isso estamos construindo, não sem dificuldades, mas e a imprensa? Serve ao leitor? Dá conta de sua ação pública? Defende sua liberdade editorial quando negocia empréstimos do governo para sair da crise?

Até março de 2004, os principais grupos editoriais do país negociavam um empréstimo de R\$ 10 bilhões com o BNDES. E o Congresso votou, naquele ano, a legalidade da participação do capital estrangeiro até 30% do capital total nos meios de comunicação brasileiros. Até aqui, nenhuma novidade histórica, apesar da pouca discussão pública a respeito.

Em dezembro de 1952, um terço do crédito do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil estava emprestado à indústria da mídia¹⁰ e o suicídio do presidente da República, Getúlio Vargas, foi o ápice trágico de uma crise iniciada por conta de um empréstimo com dinheiro público, levantado pelo jornal carioca "Última Hora" no Banco do Brasil¹¹. Um jornal inovador para a época que, diziam, era

¹⁰Na documentação pessoal do presidente Getúlio Vargas foi encontrada, após sua morte, uma lista de órgãos de imprensa devedores dos bancos oficiais. Nove grupos de comunicação e 19 veículos que deviam juntos CR\$ 517.978.571,00, dos quais CR\$ 277.088.115,10 em atraso in Laurenza, Ana Maria de Abreu, *Lacerda X Wainer, O Corvo e o Bessarabiano*, 2ª ed., São Paulo: Editora Senac, 2000, [1998], p. 170-171.

¹¹Idem, p.65-68.

editado, sob encomenda do Palácio do Catete, por um bessarabiano, o jornalista Samuel Wainer, apesar da Constituição, naquela época, vetar a propriedade dos meios de comunicação para estrangeiros. Cinquenta anos se passaram e está na hora de discutir o financiamento das empresas de mídia mais abertamente.

Jornalismo e Políticas Públicas se justifica por analisar a difusão das políticas públicas dos anos 90 praticadas no Brasil, justamente após as alterações definidas pela Constituição de 1988 no tocante à ação do Estado na distribuição do orçamento público através da prática da gestão pública descentralizada de governos eleitos democraticamente.

A partir da Constituição de 1988, uniram-se ao governo conselhos gestores que representariam um caminho à maior participação da sociedade na solução de seus problemas sociais principalmente na saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente. Na Lei, foi sancionado o princípio da paridade entre Estado e Sociedade como mecanismo de equilíbrio das decisões tocante às políticas sociais.

Jornalismo e Políticas Públicas ganha sentido na medida em que um dos pressupostos do sucesso de uma política pública é a forma pela qual a informação de seu escopo é captada, assimilada e criticada pelo leitor - cidadão que, ao responder ao seu estímulo, poderá se transformar, no decorrer do processo de implementação de tal política, num co-gestor dessa ação pública e não só no seu beneficiário final.

Os governos eleitos entre 1994-2004 representaram ou representam o ideal democrático de participação popular acalentados nos anos da ditadura

militar (1964-1985); nos anos de transição para o regime democrático do presidente José Sarney (1986-1989) e nos anos *pré-impeachment*, de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e *pós-impeachment*, de Itamar Franco (1992-1994). *Latu sensu*, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva foram eleitos para colocar em prática todo o ideário da oposição aos governos anteriores que aumentaram a diferença social entre ricos e pobres no Brasil.

Em relação ao jornalismo, a reflexão sobre sua contribuição no desenvolvimento social mais equilibrado do Brasil, ao estabelecer relações entre discurso (o pensamento) e ação pública, provavelmente levantará questões que nos ajudarão a entender melhor a posição híbrida dos jornais e revistas que, repetindo, são meios de produção privados, portanto visam lucros e defendem interesses vários, ao mesmo tempo que lançam no espaço mental público informações e debates.

É possível que os jornais, antes de se transformarem em tribunais de execução sumária da reputação alheia, sejam agentes do princípio mais caro da ação política pública: a necessidade de se submeter o pensamento (discurso) ao exame público.¹²

¹²Kant, Immanuel. Referência à Crítica da Razão Pública, in *Pela Paz Perpétua*.

3. METODOLOGIA

Para analisar a performance editorial dos principais meios impressos de São Paulo na cobertura sobre Políticas Públicas dos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso e do primeiro ano e meio do presidente Luiz Inácio da Silva, esta tese abordará as principais políticas públicas implementadas por esses governos.

Nesta tarefa, se utilizará de relatórios produzidos por núcleos de estudos em Políticas Públicas do país, principalmente do NEPP-Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP e da Universidade Federal de Pernambuco, além de estudos do IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social, do Ministério do Planejamento, além de outras fontes que serão identificadas no decorrer do trabalho.

Estes estudos servem de baliza para dimensionar o quanto o país avança na matéria e o que de concreto se conquista em termos sociais, em paralelo à avaliação da imprensa que, como é de consenso e natureza, se pauta pelas efemérides, pelas rupturas. E ultimamente, pelo excesso de espetáculo.

Sem cobrar da imprensa o texto minucioso e muitas vezes cansativo dos relatórios acadêmicos de pesquisa, o que é também contrário a sua própria natureza, essa tese de doutorado analisará a amostra de 18 matérias sobre políticas públicas (*corpus*), escolhidas num universo de 170, como já comentado, a partir da análise de conteúdo.

De acordo com Laurence Bardin¹³, a análise de conteúdo do corpus proposto será uma análise qualitativa que verificará como o texto jornalístico em questão expressa o significado das categorias prédefinidas, ou as omitem, sinal de relevância para a compreensão do discurso analisado. O critério de categorização será semântico, incidirá na temática significativa da palavra em relação ao estudo do campo proposto, isto é, Políticas Públicas.

Recordando o debate apaixonado dos anos 50 entre as análises quantitativa e qualitativa, Bardin explica as diferenças entre as duas abordagens:

*"A análise quantitativa funda-se na freqüência de aparição de certos elementos da mensagem. A abordagem não quantitativa recorre a indicadores não freqüências susceptíveis de permitir inferências: por exemplo, a presença ou ausência pode constituir um Índice tanto (ou mais) frutífero que a freqüência de aparição. A análise qualitativa corresponde a um procedimento mais intuitivo, mas também mais maleável e mais adaptável, a índices não previstos ou à evolução das hipóteses (...) Em conclusão, pode dizer-se que o que caracteriza a análise qualitativa é o fato de a inferência - sempre que é realizada - ser fundada presença do índice (tema, palavra, personagem, etc) e não sobre a freqüência da sua aparição, em cada comunicação individual."*¹⁴

Na concepção de Bardin, inferência é uma operação lógica pela qual se admite uma proposição em virtude da sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras.¹⁵ Em relação às categorias, índices que nos ajudarão a compreender os aspectos editoriais que produzem os textos jornalísticos em análise, Bardin explica que:

¹³Bardin, Laurence. *Análise de Conteúdo*, Lisboa: Edições 70, s/d, [1977]p. 117-132.

¹⁴Idem, p.114-116.

¹⁵Ibidem.

*"....a categorização (grifo do autor) é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia) ,com critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos."*¹⁶

Ainda segundo Bardin, o critério de categorização pode ser semântico, por categorias temáticas: por exemplo, todos os temas que significam a ansiedade ficam agrupadas na categoria "ansiedade" enquanto que os que significam a descontração ficam agrupados sob o título conceitual "descontração"; sintático: relativo aos verbos e adjetivos; léxical: quando classifica as palavras de acordo com seu sentido, com emparelhamento dos sinônimos e dos sentidos próximos e expressivos, por exemplo, categorias que classificam as diversas perturbações da linguagem.

Em **Jornalismo e Políticas Públicas** como já dissemos, o critério de categorização será o semântico. As categorias formuladas para análise, criadas pela autora com base na revisão bibliográfica empreendida, são as seguintes:

- **Engenharia social** - a ação de dois ou mais agentes sociais num processo público de gestão político-administrativa. Este conceito reforça a noção de que a aplicação das políticas públicas se dá através de um processo que envolve vários setores do governo e da sociedade e não se encerra no voluntarismo de poucos e nem se viabiliza pelo conceito difuso e mal empregado da "vontade política".

¹⁶Ibidem, p.117.

• **Pluralidade** - Para Hanna Arendt, a pluralidade humana é a condição básica da ação e do discurso. Palavras que constituem as políticas públicas na arena política. Segundo Arendt, a pluralidade humana tem o duplo aspecto de igualdade e diferença. "Se não fossem iguais, os homens seriam incapazes de compreender-se entre si e aos seus ancestrais, ou de fazer planos para o futuro e prever as necessidades das gerações vindouras. Se não fossem diferentes, se cada ser humano não diferisse de todos os que existiram, existem ou virão a existir, os homens não precisariam do discurso ou da ação para se fazerem entender. Com simples sinais e sons poderiam comunicar suas necessidades imediatas e idênticas".¹⁷

• **Noção de transformação sóciopolítica** - Noção de transformação sóciopolítica, "as novas formas de se fazer política". Olhar atento para mudanças estruturais que se processam nesta fase do capitalismo, onde se dá a radicalização da globalização; o redimensionamento do Estado - Nação e se constata a pulverização geométrica dos movimentos sociais. Neste aspecto, se daria a contextualização do texto jornalístico: em termos macro, atento à realidade conjuntural; e micro, de acordo com as limitações do evento abordado, seu espaço e tempo. Na reflexão de Milton Santos, de acordo com a história social do lugar.¹⁸

• **Didatismo** - Por ser o tema políticas públicas complexo e que encerra muitas vezes conceitos sócio-econômicos e políticos de difícil compreensão para a maioria dos leitores, clareza e didatismo nas matérias poderão contribuir para que se forme um leitor menos alheio às

¹⁷Arendt, op. cit p.188.

¹⁸Cf a explicação deste conceito no item 4 desta tese. P.85-87

práticas da ação pública e mais atento aos seus direitos de cidadão.

• **Agir público** (ação, discurso e poder) - Para Arendt, são com palavras e atos que nos inserimos no mundo humano. E da "comparticipação" das palavras e dos atos resulta a esfera política. "A ação, portanto, não apenas mantém a mais íntima relação com o lado público do mundo, comum a todos nós, mas é a única atividade que o constitui. Na palavra e do ato emerge o poder".¹⁹

*O poder só é efetivado enquanto a palavra e o ato não se divorciam, quando as palavras não são vazias e os atos não são brutais, quando as palavras não são empregadas para velar intenções, mas para revelar realidades, e os atos não são usados para violar ou destruir, mas para criar relações e realidades.*²⁰

O poder se dá no âmbito das relações entre os homens através da ação e do discurso, na esfera pública. Importante observar que a esfera pública, inclui mas não se restringe à ação estatal, que é apenas uma faceta desta ação em público.

Esta tese contém revisão bibliográfica de conceitos chave que compõem a ação pública e a governabilidade. Por se tratar de um estudo que tangencia o público e o privado, que se refere a categorias de governo e ação pública, os autores referênciam que acompanham a formulação e implementação das políticas públicas, ao lado de cientistas sociais brasileiros contemporâneos que se ocupam em produzir a massa crítica das ciências sociais, explicitando o contexto no qual se adotam tais políticas,

¹⁹Idem, p.210.

²⁰Ibidem, p.212.

ajudarão a entender melhor a condução das políticas públicas do país, no ambiente de consenso neoliberal, implementado no Brasil nos últimos 10 anos, apesar do histórico pessoal e partidário dos dois presidentes em exercício.

Para a avaliação do material publicado pelos veículos de comunicação entre 1994-2004, não analisaremos todas as matérias relativas às políticas públicas publicadas. Os jornais imprimem em média diariamente 230 textos por edição. Levantar o material editorial relativo a determinado assunto num período de uma década é um trabalho extenso e sujeito a imperfeições.

Para aproximar essa pesquisa de políticas públicas em curso, efetivamente adotadas e implementadas pelos governos em questão e, neste particular, a reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso lhe deu a continuidade de oito anos à frente da administração pública (1995-2002), as palavras-chave adotadas para o levantamento de matérias publicadas foram **política and pública and IPEA**. Estas matérias foram publicadas na versão impressa dos jornais e revistas e também em seus respectivos *sites*.

As matérias sobre Políticas Públicas não aumentaram de volume às vésperas das eleições majoritárias de 1998. Ao menos no jornal "Folha de S. Paulo", há indício de que passou a ser pauta ascendente entre 1994 e 2002. Apesar de 1994 ser um ano eleitoral, 45 matérias sobre o assunto foram às bancas, já em 2002, também ano eleitoral, 84 abordaram o tema na busca condicionada que fizemos.

A sigla do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, órgão subordinado ao ministério do Planejamento, criado em 1965, foi incorporada à busca por ser um órgão celeiro das políticas públicas do país, principalmente a partir dos anos 80.

Outro recurso de busca, utilizado para refinar a primeira fase da pesquisa, foi utilizar siglas como PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; BNDES; BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial); BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, instituições multilaterais. Estes dois últimos, bancos de fomento que têm, entre suas atribuições, parte do financiamento de tais políticas.

O critério quantidade de matérias sobre determinado assunto, isolado, não revela parte significativa dos aspectos editoriais de um jornal ou revista semanal. A não ser se diagnosticarmos uma campanha maciça de desmoralização de um objeto ou reforço de alguma idéia para a qual se queira o apoio do leitor, posições mais comuns à imprensa brasileira dos anos 50.

O processo de democratização da sociedade brasileira e a base material própria da Era da Informação evidenciaram, no Brasil, quantos somos em relação aos benefícios da ação governamental. Como base material entende-se *"um conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação (software e hardware), telecomunicações / radiodifusão, opto eletrônica (interação dos fenômenos ópticos com a eletrônica)"*²¹, na qual a microeletrônica se incorporou ao cotidiano do governo, empresas e parcelas da população que multiplicaram a pressão pública através da informática.

Esse processo revelou um Brasil com complexos problemas sociais, em que a periferia das grandes cidades com PIBs expressivos se comparava às comunidades do sertão

²¹Castells, Manuel. *A Sociedade em Rede*, in *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, vol.1, 4ª ed., São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999, p.52.

nordestino dos anos 50, antes do expressivo surto de urbanização e industrialização ocorrido no país nos últimos 50 anos. Nos bolsões de miséria da periferia e circulando pelas cidades, notavam-se o desemprego, a fome, a falta de saneamento, educação, saúde e oportunidades sociais.

Um constrangimento para quem se achava definitivamente incorporado às benesses do Primeiro Mundo por via do desenvolvimento econômico e da sociedade de consumo.

Esta tese de doutorado se concentrará na busca dos seguintes programas sociais implementados pelo governo federal na época em estudo, de acordo com o Relatório Síntese da Pesquisa de Avaliação Qualitativa dos Programas Sociais Prioritários (1995-1998), realizado pelo NEPP - Núcleo de Políticas Públicas da Unicamp. Os programas são os seguintes:

- **Educação** - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Professor; Educação à Distância.

- **Trabalho, Emprego e Renda** - Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) Urbano ; PROGER Rural; Programa de Crédito Produtivo Popular; Assentamento de Trabalhadores Rurais; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

- **Justiça e Assistência para Grupos de Riscos** - Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Renda Mínima para Idosos e Deficientes e Brasil - Criança Cidadã (BCC).

- **Saúde, Alimentação e Nutrição** - Programa de Redução da Mortalidade Infantil (PRMI); Reforma do setor de

Saúde (REFORSUS); Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS); Programa de Saúde da Família (PSF).

• **Saneamento Básico e Habitação** – Pró – Saneamento-Programa de Ação Social em Saneamento (PASS).²²

Os programas sociais acima se referem ao governo Fernando Henrique Cardoso (1995- 2002). A maioria continua em ação no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003), no período analisado, havendo certa concentração de esforços e recursos por parte do atual governo no projeto **Fome Zero** que, de alguma forma, reuniu alguns programas já existentes de combate à desnutrição, sob o jargão da transferência de renda.

A partir de outubro de 2003, estes programas se concentraram no Bolsa Família, que reuniu o Bolsa-Escola; Bolsa-Alimentação; Vale Gás e o Cartão - Alimentação. É possível que sejam mencionadas outras políticas públicas no decorrer da tese, caso sejam objeto de atenção ou indiferença editorial.

3.1 Contribuições metodológicas

A metodologia empregada nesta tese, em relação à busca das matérias sobre políticas públicas adotadas pelos governos federais no decênio de 1994/2004, publicadas nos jornais "O Estado de S. Paulo" e "Folha de S. Paulo" e nas revistas semanais "Veja" e "Carta Capital", revelou que, apesar das palavras-chave adotadas cercarem relativamente a

²²Texto Original do Relatório Síntese da Pesquisa Avaliação Qualitativa dos Programas Sociais Prioritários, Caderno nº 40, 1999, Universidade Estadual de Campinas -UNICAMP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP - Campinas; Disponível em: (www.unicamp.nepp.br).

pauta em questão, na pesquisa empreendida nos *sites* destes veículos, os resultados nem sempre representaram o que de fato foi impresso e circulou nas bancas.

Inúmeras vezes, a mesma pesquisa realizada nos *sites* dos jornais, com as mesmas palavras chave, no mesmo dia/mês e ano, deu resultados diferentes. Algumas vezes acrescentando mais matérias e outras, suprimindo. Para contornar este problema, que poderia comprometer a acuidade do trabalho, após a definição do *corpus* da análise, foi realizada uma pesquisa nos arquivos impressos dos jornais e no Arquivo do Estado de São Paulo, que mantém a coleção dos veículos consultados.²³

Como se trata de veículos impressos, este cuidado de comparar a versão *on line* com a impressa, além de evitar possíveis erros de interpretação do conteúdo divulgado, ainda alertou para avaliação da força da diagramação de uma matéria impressa. Além de sua localização na página do jornal, que revela sua maior ou menor relevância editorial, vale ressaltar a importância das fotos, ilustrações e diagramação, como elementos de comunicação jornalística que, obviamente, junto com o texto, completam a versão dos fatos.

²³As empresas de comunicação devem, por lei, encaminhar um exemplar de cada veículo para as bibliotecas e arquivos públicos de suas respectivas cidades. No município de São Paulo, entre 2004/2005, o Arquivo do Estado de São Paulo mantinha a coleção dos jornais analisados nesta tese, faltando um ou outro exemplar pontual. Para se fazer a pesquisa, não é necessário marcar hora, mas não há xerox disponível para cópias. Já na Biblioteca Mário de Andrade, deve-se marcar hora para se consultar o acervo microfilmado e se certificar se o objeto estudado encontra-se disponível. Nem todos os jornais dos anos 90 estão micro filmados e, se for preciso consultar o material original, é necessária autorização especial da direção da Biblioteca (informação de abril de 2005). Na Mário de Andrade, encontra-se também o acervo da revista Veja, que pode ser consultado na versão impressa, sem marcar hora. Há serviços de xerox, mas é irregular. Confirme antes. A consulta nos arquivos dos jornais pode ser realizada pelo próprio jornal ou pelo pesquisador, mediante agenda prévia e pagamento por hora de pesquisa e cópias. A Biblioteca da ECA (Escola de

Em relação às matérias das revistas, geralmente elas são armazenadas nos *sites* com fotos e ilustrações, reproduzindo *on line* força editorial eqüitativa à impressa. Assim, é possível analisar o todo da matéria, identificando o que foi valorizado ou não pelo editor. Algumas vezes, na versão *on line* dos jornais, um *box*²⁴ parecia ser a matéria central, notado o erro somente após a comparação com a versão impressa.

Ainda em relação às palavras-chave utilizadas, se revelou limitado o artifício de digitar o nome oficial das políticas públicas para localizá-las na imprensa. Excetuando-se as políticas que quase se transformaram em slogans de governos, como Comunidade Solidária (governo FHC) e Fome Zero (Lula), as menos conhecidas são localizadas mais pelo assunto em si do que pelo nome oficial.

Finalmente, certas políticas que constavam no arsenal de busca desta tese, porque foram implementadas no período estudado e constavam no relatório de avaliação do NEPP, não foram localizadas pela metodologia empreendida e, em alguns casos, foram divulgadas através de informações tão protocolares que não valeria o esforço de analisá-las em detrimento de assuntos mais instigantes. É possível que, com algumas políticas públicas, ocorra o que se dá com determinadas leis no Brasil. Simplesmente, não "pegam".

Comunicações e Artes da USP) mantém em seu acervo, regra geral, jornais e revistas do ano em curso ou, o máximo, do anterior. Confirme no acervo.

²⁴*Box* - informação complementar à matéria central, mas que merece destaque. É diagramada entre fios, num *box* (caixa);

4. DIÁLOGO ENTRE A IMPRENSA E A REFLEXÃO TEÓRICA: O QUE TORNAR PÚBLICO NAS PÁGINAS DOS JORNAIS

4.1 Introdução

O que os jornais devem tornar público é uma pergunta que, se aflige um editor na hora do fechamento²⁵, já está há quase um século rondando o interesse acadêmico internacional de quem acompanha da impressão dos conflitos às condições climáticas da vida cotidiana, isto é, a atividade editorial da imprensa.

Em 1910, Max Weber propôs um projeto de pesquisa sobre a imprensa no Primeiro Congresso da Associação Alemã de Sociologia em Frankfurt²⁶. O sociólogo estava interessado em estabelecer diferenças, num considerável legado de pesquisas produzido naquela época na Europa sobre este objeto, e até mencionou a falsa questão do momento: tomarão os jornais o lugar dos livros? Weber estava preocupado em compreender melhor as contradições observadas nas pesquisas e mencionou um aspecto interessante:

"Senhores, como se sabe, tentou-se inclusive investigar as influências que a imprensa exerce sobre o cérebro. O problema de quais são as conseqüências do fato de que o homem moderno tenha se acostumado, antes de iniciar seu

²⁵Fechamento: jargão jornalístico que define a hora em que a redação finaliza seus trabalhos. As decisões são rápidas, o tempo é curto e um frenesi nervoso corre a redação. É hora de cortar aquela matéria que não cabe no espaço atribuído pelo chefe da arte (responsável pela forma gráfica do meio); dar um título instigante; acomodar uma notícia de última hora; negociar a publicação de determinada matéria. Mandar o jornal/revista para rodar ou o programa para o ar. A informática facilitou muito este trabalho, mas o medo de "ser furado" pelo concorrente, ou se deparar na manhã seguinte com um erro de informação ou ortográfico no título da primeira página, é o pavor real da maioria dos jornalistas. Fechamento, *deadline* para os anglo-saxônicos.

²⁶Weber, Max. "Alocução no Primeiro Congresso da Associação Alemã de Sociologia em Frankfurt, 1910", *Sociologia da Imprensa: Um programa de Pesquisa* in Lua Nova - Revista de Cultura e Política, nº 55-56, 2002.

trabalho diário, a alimentar-se com um cozido que lhe impõe uma espécie de caça por todos os campos da vida cultural, começando pela política e terminando com o teatro, passando por muitos outros assuntos".²⁷

Weber também lembrou a condição da imprensa quando serve a dois senhores: ao leitor e ao anunciante. O professor parecia preocupado com a dimensão financeira que os jornais estavam alcançando, por conta da sofisticação da indústria cultural, na esteira da expansão capitalista monopolista. E isso teria uma implicação quase imediata nos critérios editoriais. *Nessas condições, o que se deve tornar público?* Era uma das inúmeras perguntas que Weber queria responder ao propor esse projeto de pesquisa.

Redimensionando as preocupações de Weber para nossa época e para nosso espaço, passados quase 100 anos, temos até a falsa questão sobre o desaparecimento dos livros de outra forma: os jornais darão lugar ao noticiário veiculado pela *internet*?

Afinal, antes que a *internet* se expandisse, era comum no final dos anos 80 ouvir que seria possível que cada um editasse o seu próprio jornal pela manhã, ao seu bel - prazer e gosto, escolhendo as notícias que receberia através da *net*. Concluía que os jornais impressos estavam fadados ao desaparecimento comercial.

Apesar deste estudo se limitar à produção editorial de jornais e revistas, parte do que se produz na *net* também é jornalismo. O que muda entre um meio de comunicação e outro é a forma de contar uma história, mas os requisitos básicos da atividade se mantêm num ou noutro canal. Até o momento (2004), parte do noticiário dos *sites*

²⁷Weber, Max. op. cit., p. 192.

dos jornais e revistas é impressa em sua versão papel, tendo os *sites* a vantagem relativa de contar com o instantâneo da notícia. O que tornar público? Como tornar transparente a servidão dupla dos meios de comunicação: ao anunciante e ao leitor?

Para se dar contemporaneidade à discussão de Weber, a tese **Jornalismo e Políticas Públicas** vai analisar o espaço que a pauta Políticas Públicas ocupou em determinados jornais e revistas de São Paulo, no período entre 1994-2004.

Na lógica do que se deve ou não tornar público, a pauta Políticas Públicas encerra um caráter coletivo, pleno de significados em relação às realizações sociais, pertinente para se discutir como o jornalismo destes veículos, que traz em seu conceito o sentido da comunicação - isto é, compartilhar determinado conhecimento com o universo comum, a esfera pública - abordou essa pauta.

Esta reflexão observará que os jornais e revistas não são mensageiros oficiais de temas, muitas vezes áridos, como é o que trataremos nesta tese: políticas públicas. O jornalismo impresso tem limites de espaço físico e faz parte de sua concepção traduzir conceitos complexos, científicos, para linguagem acessível ao grande público. A síntese faz parte do instrumental jornalístico tanto por razões físicas como por razões conceituais: há de se dar conta dos fatos mais importantes do dia ou da semana. Mas, a que se dar importância? Repetindo: o que tornar público, então?

Essa discussão é oportuna porque, primeiramente, a partir da Constituição de 1988, vigente no Brasil, a deliberação de fundos aos municípios e estados a partir do governo federal, para que se financiem parte das políticas públicas, as políticas sociais, está vinculada à criação de

Conselhos Gestores, formados por representantes do governo e legislativo locais, além de membros da sociedade civil.

Esses Conselhos têm, em seu aspecto jurídico mas não prático até o momento (abril, 2005), a mesma força do que o Estado na gestão e implementação das políticas sociais, isto é, é reconhecida por lei a paridade da Sociedade e do Estado na tomada de decisões públicas.²⁸

Um dos indicadores do desempenho da gestão pública nos municípios do Nordeste, tema da tese de Doutorado em Sociologia de Cátia Wanderley Lubambo, era a presença dos conselhos municipais na gestão, parte do esforço de descentralização em busca da governabilidade disposto na Constituição Federal.

A pesquisa apontou: 96% dos municípios pesquisados não contam com o Conselho de Educação nos Municípios, responsável pela qualidade da merenda escolar; 41,30% não têm o Conselho da Criança e do Adolescente; 58,70% não contam com os Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente; 18,70% não têm Conselhos de Saúde e 41,30% não contam com os Conselhos de Assistência Social²⁹. O que intriga é que os repasses das verbas federais estão atrelados a existência e atuação destes Conselhos. Pauta para reportagem.

²⁸Pesquisa nacional sobre a ação dos Conselhos Gestores nas regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Recife e Belém confirma a importância deste canal de participação popular na gestão de políticas públicas, mas alerta para a apropriação deste espaço pelo poder executivo, legislativo e pelos partidos políticos in Santo Jr, Orlando e altri (org.) *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora Revan, Fase, 2004.

²⁹Lubambo, Cátia Wanderley. *O Desempenho da Gestão pública e seus determinantes: uma análise em municípios do Nordeste*, Recife, 2000, Tese (Doutorado), Universidade Federal de Pernambuco, orientador Prof. Dr. Marcus André B.C. de Melo, p.144.

Retomando a discussão do que tornar público, em segundo lugar, essa reflexão se justifica pela tradição da ação do Estado na gestão das políticas públicas, muitas vezes agente centralizador e autocrático nas tomadas de decisão. Mesmo nos períodos do país nos quais o Estado de Direito se encontrava preservado, com os três poderes da República - Executivo, Judiciário e Legislativo - em ação, sem impedimentos autoritários.

Essa paridade de poder, uma novidade importante na relação Estado/Sociedade, dada as características culturais próprias da democracia brasileira, que serão abordadas neste trabalho, inicia um longo aprendizado de participação da sociedade civil organizada, através dos movimentos sociais, nas tomadas de decisão que, nem sempre, concorrem pelo equilíbrio de forças. Historicamente, o Estado sempre manteve o poder consolidado e resiste em compartilhá-lo com a sociedade.

Neste aspecto, o potencial de agente da discussão pública pertinente aos meios de comunicação impressos passa a ter importância, na medida em que, se quer dotar a sociedade de instrumentos institucionais que ampliem a transparência das ações sociais, implementadas em nome (ao menos no discurso público) do bem comum.

Na democracia indireta, a imprensa pode muito bem se atribuir este papel, a partir do momento em que a praça pública deixou de ser o espaço de discussão pública nas sociedades de massa, como era nos primórdios da democracia direta ateniense, segundo a tradição cultural ocidental.

O que é bem comum, *latu sensu*, está implícito na composição das políticas públicas que, através da sinergia entre o governo e a sociedade, esperam dotar o meio no qual se vive, de instrumentos capazes de solucionar problemas

sociais do maior número possível de cidadãos. Quer para entrarem na sociedade de consumo, quer para desenvolverem plena atividade no meio social.

Nota-se que as oportunidades de desenvolvimento social não estão distribuídas com equidade pela sociedade brasileira como um todo, através da macroeconomia-política em processo no país, também políticas públicas do setor da economia e política.

Retomando Weber, não faria sentido analisar as reflexões sobre imprensa alemã no início do século XX, já um século passado, para estabelecer critérios editoriais de análise da produção dos jornais e revistas de São Paulo sobre políticas públicas no início do século XXI. Neste sentido, Weber nos deu conceitos muito especiais de método de análise, que se aplicam às políticas públicas e podem esclarecer sua análise no jornalismo.

O primeiro deles, o tipo ideal, será um meio para abstrair o conceito Políticas Públicas da realidade empírica. Weber sublinhou inúmeras vezes de que tipo ideal não seria o conceito do objeto perfeito, mas:

"Pelo seu conteúdo, essa construção reveste-se do caráter de uma utopia, obtida mediante a acentuação mental de determinados elementos da realidade. A sua relação com os dados empiricamente dados consiste apenas em que, onde quer que se comprove ou se suspeite que determinadas relações - do tipo das representadas de modo abstrato na citada construção, a saber dos acontecimentos dependentes do mercado - chegaram a atuar, em algum grau, sobre a realidade, podemos representar e tornar compreensível pragmaticamente a natureza particular dessas relações mediante um tipo ideal. Esta possibilidade pode ser valiosa,e

mesmo indispensável, tanto para a investigação como para a exposição."³⁰

Weber esclarece que, no que diz respeito à investigação:

*"...o conceito do tipo ideal propõe-se a formar o juízo de atribuição. Não é uma 'hipótese', mas pretende apontar o caminho para a formação de hipóteses. Embora não constitua uma exposição da realidade, pretende conferir a ela meios expressivos unívocos(...). Obtém-se um tipo ideal mediante a acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um quadro homogêneo de pensamento. É impossível encontrar empiricamente na realidade este quadro, na sua pureza conceitual, pois trata-se de uma utopia".*³¹

Ao se reduzir o sentido de política pública como o Estado e a sociedade civil em ação, que se diversificam em políticas sociais setoriais, é importante analisar a complexidade estrutural que, a partir do Estado Moderno, o próprio Estado começou a desempenhar na medida em que lhe eram imputados inúmeras tarefas em troca do direito de cobrar impostos da sociedade, redistribuindo o saldo através de "serviços".

Tentaremos nos aproximar do tipo ideal de Weber, no tocante às políticas públicas, estabelecendo relações entre pontos-chaves do universo de conceitos que formaria o entendimento utópico de políticas públicas, além da

³⁰Weber, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*, São Paulo: Cortez Editora, Campinas, Editora UNICAMP, 1992, p.137-138.

³¹Idem.

observação dessas políticas, de forma pontual, em curso no país, no último decênio.

Nesta perspectiva, refletiremos sobre o Estado enquanto organização de governo e a crise do Estado Nação em curso; o regime político, a democracia e suas variações; a pressão de diversas classes, que se dividem em grupos de interesse na sociedade civil; a qualidade e grau de participação política-social da comunidade nos chamados assuntos de Estado; o conflito entre público e privado; os rumos da economia; a governabilidade; o estágio de pesquisa do objeto Políticas Públicas, em determinado tempo e espaço; a tecnologia empregada nos modos de produção da sociedade capitalista, no seu grau significativo de globalização, a partir dos anos 80; a interdependência dos poderes convencionais às democracias (Executivo, Legislativo, Judiciário). Estes dados e suas relações seriam os meios que nos induziriam ao conceito Política Pública e sua análise editorial.

Quando se expressa política pública, seu sentido imediato, no universo do senso comum, nos remete ao Estado. Trata-se de um equívoco, que hoje não mais se sustenta na dinâmica da sociedade brasileira. Não só pela alteração já mencionada da Constituição de 1988, mas pelo grau de participação política-social notado no Brasil através da ação dos movimentos sociais. Nosso tipo ideal de política pública analisado nesta tese expande o sentido estatal e abrange a dinâmica irregular e diversificada da sociedade civil brasileira dos últimos 10 anos.

4.2 Instrumental da administração pública

Como ponto de partida aleatório, a burocracia, que trata da organização racional da administração pública, na forma que a conhecemos a partir do Estado Moderno, merece atenção quando se quer entender a complexa dinâmica das intervenções políticas e técnicas na esfera pública, quando redundam no fato concreto da administração pública.

Amplamente estudada por Weber, a burocracia na História pontua com sua dinâmica (ou falta dela) a substituição das relações pessoais pelas relações institucionais da igualdade perante a lei, nos governos constitucionais, nas pequenas comunidades geridas pelo poder dos notáveis. E provou ser um instrumento poderoso de imobilização da administração pública, havendo exemplos na história de governos absolutistas que não conseguiam romper a barreira do conhecimento especializado, habilmente utilizado pelos burocratas.

A burocracia é um fenômeno encontrado em organizações nas quais se emprega a racionalidade e a técnica, portanto presente inclusive na empresa privada. Segundo o autor, se desenvolve em comunidades políticas e eclesiásticas a partir do Estado Moderno e na economia privada, apenas nas mais avançadas instituições capitalismo³². Weber morreu em 1919 e não presenciou a formação burocrática na URSS, pós Revolução de 1917, mais precisamente após o período do "comunismo de guerra".³³ Para

³²Weber, Max. *Ensaio de Sociologia*, organização e introdução Gerth, H.H e Wright Mills, Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1974 [1946], p. 229.

³³Serge, Victor. *Memórias de um revolucionário (1901-1941)*, São Paulo: Cia das Letras, 1987 [1942/3], p.139.

o sociólogo, a burocracia moderna funcionava da seguinte forma:

"Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas. 1. As atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais; 2. A autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção, físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades; 3. Tomam-se medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes; somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas".³⁴

Para Weber, a burocracia acompanha inevitavelmente a moderna democracia de massa (grifo do autor) em contraste com o governo autônomo democrático das pequenas unidades homogêneas. Isso resulta do princípio característico da burocracia: a regularidade abstrata da execução da autoridade, que por sua vez resulta da procura de "igualdade perante a lei" (aspas do autor) no sentido pessoal e funcional e, daí, do horror ao "privilégio", e a rejeição ao tratamento dos casos individualmente.³⁵

É importante refletir que o Estado Brasileiro, a quem se atribui parte da ação deste estudo no que concerne à política pública, é um Estado que sofreu inúmeras alterações no século XX. Há intensa bibliografia³⁶ que acompanha suas

³⁴Idem, p.229.

³⁵Ibidem, p.260.

³⁶Abreu, Marcelo de Paiva. *A Ordem do Progresso - Cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*, Rio de Janeiro: Campus, 1992; José Roberto Felicissimo (coord) e all, *Superando Fronteiras*, São Paulo: FUNDAP, 1996; Draibe, Sonia, *Rumos e Metamorfoses, Estado e*

alterações e dá conta de suas diferenças, inclusive regionais. Se o analisarmos do ponto de vista do estado Moderno, o que Weber propõe como conceito, é possível detectar relações pessoais no Brasil que constantemente passam por cima das estruturas burocráticas que, por definição, são impessoais e têm o amparo da lei.

Portanto, a despeito da máquina burocrática que serve ao Estado brasileiro, - algumas vezes denominada tecnocracia, por não se sensibilizar pelos efeitos políticos e sociais de suas medidas, e a quem os estudiosos da política pública atribuem grande parte da responsabilidade da ineficácia de tais políticas -, é importante salientar o caráter de transição deste Estado, que não só não se submete ao conceito de Moderno, por já estarmos avançados nos tempos ditos pós-modernos, mas também por certa promiscuidade que se observa no trato da coisa pública. Fato que, em termos ideais weberianos, não se daria na burocracia como abstração teórica. Para Weber, a burocracia teria sua própria ética e se pautaria pela observação do interesse coletivo.

Para uma reflexão histórica sobre a formação do Estado brasileiro que começou a assumir técnica e burocraticamente o desenvolvimento econômico do país a partir de 1930, as observações finais do sociólogo Luciano Martins sobre o Estado pós 64, que destaca o comportamento mais empresarial do Estado do que burocrático:

"A primeira observação relaciona-se ao fato de que a ação normativa do Estado não se exerce apenas através do que se poderia chamar de

Industrialização no Brasil, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985; Ianni, Octavio, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*, 5ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, revisada e atualizada, [1971]; Martins, Luciano, *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 64*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985; Sola, Lourdes (org) *Estado, Mercado e Democracia*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993; Sola, Lourdes, *Idéias econômicas, decisões Políticas*, São Paulo: Edusp e Fapesp, 1998.

dirigismo burocrático, mas assume também um ethos tipicamente empresarial. Vimos que este último não se limita ao setor produtivo do Estado, no qual é engendrado pela ambivalência estrutural da empresa estatal qua grande empresa capitalista, mas penetra também o setor governo (grifo do autor), pela via da gestão financeira dos fundos e pela via das atividades típicas do setor público através de formas empresariais do que propriamente burocráticas de comportamento.

Fenômeno esse potencializado pela natureza quase-política da ação dos quadros de Estado, dada a sua condição de 'promotores' (aspas do autor) do desenvolvimento; condição exercida (...) numa situação de enfraquecimento da capacidade de demais setores de sociedade representarem politicamente seus interesses".³⁷

Para Martins, essa diferença de comportamento na administração do Estado faz surgir duas figuras distintas, o executivo de Estado e o funcionário público. E no que nos interessa, relativo às políticas públicas, argumenta:

"...a ampliação da capacidade normativa do Estado é refratada através de múltiplas instâncias, por agências intermediárias que não exercem apenas a função de correias de transmissão de políticas públicas (grifo meu), decididas em instâncias superiores, mas podem elas próprias, gerar suas 'próprias' políticas (aspas do autor) dada a considerável margem de liberdade e arbítrio nas implementação de decisões. Ações estas cujo o raio foi consideravelmente ampliado, nos últimos anos, pela própria mudança de escala dos recursos controlados e pelo teor de poderes exercidos pelas agências em questão.

"Não menos importante, as orientações seguidas por tais agências muitas vezes se entrechocam, dada a superposição de competências que se foi criando no rastro da expansão rápida e desordenada do aparelho do Estado. Problemas estes tanto mais graves quando se produzem numa situação de claro enfraquecimento, em recursos

³⁷Martins, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 236.

materiais e humanos, dos órgãos dos que chamamos setor governo" (grifo do autor).³⁸

Para Weber, as múltiplas tarefas da chamada "política de bem-estar social" operam principalmente no sentido da burocratização.

"Pois estas tarefas são em parte atribuídas ao Estado pelos grupos de interesse e em parte o Estado as usurpa, devido à sua política de poder ou a motivos ideológicos".³⁹

Tarefas em grande parte determinadas economicamente, acrescenta o autor. Outros fatores que intensificam a burocratização, para Weber, são os essencialmente técnicos:

"Os meios especificamente modernos de comunicação participam do quadro como responsáveis pelo ritmo da burocratização. As terras e vias fluviais públicas, ferrovias, telégrafos, devem ser, em parte, necessariamente administrados de uma forma pública e coletiva (...) O moderno Estado ocidental pode ser administrado pela forma atual apenas devido ao controle estatal da rede telegráfica, e porque o Estado tem à sua disposição os correios e ferrovias".⁴⁰

Estas reflexões de Weber ampliam o entendimento da formação do Estado brasileiro e sua intrincada relação com os interesses técnicos e econômicos internacionais, exposta na sua ação administrativa de forma seminal. Não se trata de reforçar aqui *slogans* antiimperialistas e desejar recomeçar a sociedade brasileira através da máxima modernista "Tupi or not Tupi".

³⁸Idem, p.238.

³⁹Weber. *Ensaio de Sociologia*, op., cit, p.248.

⁴⁰Idem, p.248.

Trata-se de identificar, na aplicação dos investimentos pelo Estado e na sua condução das mais diversas políticas públicas, a presença do ideário e financiamento do Exterior, o que afasta historicamente o administrador público do Brasil das necessidades correntes do povo miúdo das ruas que, em última análise, seria o beneficiário ideal das políticas públicas, na ausência de uma macroeconomia-política que assegure o desenvolvimento social no país em condições mais igualitárias.

4.3 Conflito e ação estatal

O sociólogo Wanderley Guilherme dos Santos reflete sobre a práxis liberal no Brasil, da Colônia à sociedade contemporânea, traçando um encadeado panorama através da história das idéias políticas, debatidas em âmbito internacional, que foram guias estratégicos para a ação.⁴¹

Na Europa, num processo que durou aproximadamente quatro séculos para ser completado, a criação do Estado liberal foi, para Santos, a consequência não antecipada do conflito político entre os poderes tradicionais e um novo ator social - a burguesia - cujo objetivo imediato consistia em submeter as instituições públicas ao que pareciam ser seus interesses e aos melhores meios para servi-la.

"Ao longo de sua luta contra outros atores e, ameaçador parâmetro, contra as imposições da escassez, a burguesia ajudou a transformar as instituições estatais e, com apoio nas novas instituições, facilitou e modelou o surgimento de uma nova sociedade ao impor a lógica da

⁴¹Santos, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*, Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1998.

*competição a todas as relações sociais”, escreve Santos.*⁴²

Santos esclarece que esta transformação não se deu de forma arbitrária, aplicando-se um modelo burguês automaticamente sobre o Estado, mas sustenta que o estado liberal resultou da dinâmica do conflito entre diversos atores e da competição entre práticas sociais e econômicas, embutidas nas trocas mercantis, *versus* diferente conjunto de práticas, ordenadas segundo instituições pré-mercado.

*“As revoluções burguesas não ocorrem quando tudo o mais, exceto as instituições estatais, estão já coordenado e orientado pela lógica do mercado. Elas demandam longo e vagaroso processo, através do qual as instituições estatais desempenham o ambíguo papel de pai e filho da nova ordem, operadas por novo agente histórico - a burguesia - quando esta vê que a universalização do meio social mais adequado à sua dominação só pode ser realizada através da ação ao mesmo tempo legal e coercitiva do Estado”.*⁴³

Na contribuição do método da Escola Des Annalles⁴⁴, é essencial para a análise da histórica perceber quando os agentes da velha ordem se relacionam com os da nova, tornando o cenário complexo e formulador de ações até inesperadas que configurarão em arranjos diferenciados entre as forças sociais. Nada mais enganador na dinâmica dos

⁴²Idem, p.51.

⁴³Ibidem, p.52.

⁴⁴L'École des Annalles institui um método de investigação histórico que rompe com a simples análise dos eventos e dos homens na conjuntura de seu tempo, o tempo curto, e emprega amplos levantamentos documentais da realidade social na longa duração, se utilizando da relação entre estrutura, que se transforma lentamente, e conjuntura, tempo dos acontecimentos, para se compor a História. São seus principais pesquisadores Marc Bloch; Lucien Febvre e Fernand Braudel, um dos primeiros professores da USP, membro da Missão Francesa dos anos 30. Veja seu texto: Braudel, Fernand. *História e Ciências Sociais, a longa duração*. Revista de História, vol. XXX, ano XVI, nº 62, abril-junho de 1965 [1958].

conflitos sociais do que a percepção de que os fluidos da velha ordem desaparecerão por completo e não irão "assombrar" os novos pactos do porvir.

Em relação ao Brasil, Santos afirma que uma classe burguesa organizada, com o objetivo de moldar o aparelho de Estado simultaneamente à estruturação da sociedade de acordo com a lógica do mercado, não existiu no Brasil até recentemente.

*"Certamente existiam burgueses, existiam capitalistas, mas não existia uma classe burguesa organizada como ator político, de 1850 a 1950, aproximadamente, quando uma peculiar sociedade de mercado ia de qualquer forma se constituindo ao sabor da lógica das circunstâncias" afirma.*⁴⁵

*"A meta última de qualquer burguesia organizada é o domínio das relações de mercado mediante o controle das curvas de oferta e demanda - isto é, o controle das instrumentalidades que interferem nelas - e o domínio das políticas que garantem estabilidade ao mercado. Na Europa, assim como nos Estados Unidos, tais controles exigiram interação dentro do aparelho do Estado e participação na criação das instituições estatais. Porém não no Brasil".*⁴⁶

Santos observa que o recém-nascido burguês e capitalista brasileiro desprezou as instituições do Estado precisamente porque se sentia pertencente a um sistema econômico mundial, dentro do projeto de divisão internacional do trabalho⁴⁷ promovido, naquela conjuntura, pela Inglaterra.

⁴⁵Santos, Wanderley G., op. cit., p. 52-53.

⁴⁶Idem, p.53.

⁴⁷Divisão Internacional do Trabalho - Como se sabe, divisão internacional de trabalho, no âmbito das nações, ocorre na especialização da produção, que caracteriza a economia nacional. Assim, existem nações que produzem tecnologia sofisticada, bens de capital ou fornecem capital para outras. Outras nações são fornecedoras de matéria prima para o mercado internacional. Sandroni, Paulo, *Novo Dicionário de Economia*, 4ª ed., São Paulo, Best Seller, 1994, p. 353; portanto, mudanças tecnológicas e políticas alteram a força de cada nação nesta divisão e transparece seu

"A integração no e via mercado, que é um requisito para a interação política com o Estado, foi realizada pela burguesia brasileira pela participação na economia mundial. O controle das variáveis essenciais, que asseguram os fluxos de oferta e demanda, escapava das mãos do estado nacional brasileiro. A oferta de bens e serviços ao mercado brasileiro, bem como a demanda por bens nacionais não dependiam no essencial das políticas econômicas do Estado brasileiro, posto que manipuladas no exterior." ⁴⁸

Santos argumenta que, especialmente antes de Keynes⁴⁹, quando medidas de ativação econômica não estavam disponíveis à ação do Estado, os capitalistas brasileiros não se sentiam de modo algum pressionados a capturar as instituições estatais. Era suficiente possuir poder para induzir a socialização das perdas em que eventualmente incorriam por efeito de relações não lucrativas com o resto do mundo. E, este, eles possuíam, de acordo com Santos.

Nesta perspectiva, não surpreende a dificuldade com que se dá a divisão de renda no Brasil, uma vez que o pólo gerador de riqueza estruturado no país, em sua origem, - de acordo com as reflexões acima de Santos as quais se

status de maior ou menor influência no processo decisório mundial. Assim a divisão internacional de trabalho é uma variável importante no jogo entre as nações.

⁴⁸Santos, Wanderley Guilherme. op. cit., p.53-54.

⁴⁹Keynes, Joan Maynard (1883-1946) - Economista, professor em Cambridge, discípulo de Alfred Marshall, redator do *Economic Journal* em 1911, representante financeiro do Tesouro Britânico na Conferência de Paz de 1919. Sua principal obra, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, de 1936, propõe uma nova modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, com a qual não se atinge totalmente a autonomia da empresa privada. Tais políticas propunham-se atingir o desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito de despesas produtivas, por meio da redução das taxas de juros e do incremento dos investimentos públicos. Estas medidas foram propostas quando se vivia o impacto da grande depressão, que se estendeu por toda a década de 30, até o início da II Grande Guerra. As idéias de Keynes influenciaram algumas medidas do *New Deal* do presidente norte-americano Franklin D. Roosevelt (1933-1939); in Sandroni, Paulo, (org e supervisão), op. cit., p.183-184.

repetem nos debates acadêmicos e nas páginas dos jornais - não dependia do mercado interno, e acomodava satisfatoriamente suas possíveis perdas, nas costas largas da socialização de perdas e os ganhos no funil restrito da privatização dos lucros.

Esta mentalidade reflete também na baixa eficácia das políticas sociais implantadas que estão sempre no rumo de correção desta injusta situação, que reflete a falta de compromisso dos geradores da riqueza nacional com a maioria da população. Por quê? Porque não se reconhece a participação da população carente de políticas públicas na construção desta riqueza nacional.

Em outras palavras, esta população não representa fator de insumo essencial, uma vez que ainda estamos debatendo no âmbito do governo federal políticas para se criar um amplo mercado interno, depois de mais de 100 anos de República e 74 de medidas efetivas para se definir o sistema capitalista no país, vide os princípios da Revolução de 30.

É evidente que deve-se estabelecer graduação nestas afirmações, uma vez que o conflito entre os grupos organizados de interesse, quer burgueses, quer de outra origem ideológica, avançou e trouxe à tona novos pactos de convivência. Porém, o que se percebe, é que o mercado de consumo e a baixa escolarização da população, encaminham os consumidores para o excesso de consumo barato, sem qualidade, reféns de uma cultura de massa.

Um flagrante evidente do desequilíbrio macroeconômico e também da ineficácia das políticas públicas setoriais como emprego, transporte coletivo, saneamento, segurança pública e assistência social se vê nas megacidades brasileiras. Nas praças centrais dessas cidades, ao anoitecer, se verifica um enfileirado de moradores de rua

ajeitando seus pertences para ali passar a noite. Formam um colar de contas coloridas, um postado ao lado do outro, cobertos por panos de diversas cores, provavelmente cobertores doados por alguma ONG. Enquanto isso, grupo de voluntários distribuem sopas ou bebidas quentes, a crianças e adultos, estes quase sempre deformados pelas drogas.⁵⁰

Durante o dia, o sistema insuficiente de transporte coletivo abre espaço a duras penas entre os veículos individuais. Herança de uma política voltada à indústria automobilística e à falta de planejamento sistemático e coerente das cidades, que contemplasse os índices macro das metrópoles e suas decorrências.

A cidade não foi planejada para o pedestre e nem para o usuário de transporte coletivo. Aqueles que implementaram as políticas públicas neste setor não pensaram no coletivo ou na frágil figura humana trafegando pela paisagem urbana, sem o salvo-conduto ou "proteção" de um veículo automotor. E nem pensaram que suas próprias mães, já em idade avançada, poderiam pisar naquelas calçadas esburacadas.⁵¹

Para o engenheiro e sociólogo Eduardo Alcântara Vasconcellos, planejador e estudioso dos Transportes Públicos, este cenário comum às metrópoles brasileiras é o resultado de um processo de decisão concentrado em determinadas parcelas da população, havendo pouco (ou nenhum, reforça o autor) espaço para a participação efetiva de outros agentes externos, o que mostra a essência das tomadas de decisão nos países em desenvolvimento, cujas condições

⁵⁰Cena do centro velho de São Paulo, dia 11/03/2004, às 22 horas, entre Viaduto do Chá e Praça Patriarca.

⁵¹Cena de São Paulo de dia, 15/03/2004, às 16 hs, Largo Ana Rosa; Av. Dr Arnaldo, passarela sobre Av. Rebouças, em frente ao Hospital das Clínicas.

políticas e sociais fazem com que suas democracias, quando existentes, sejam débeis e fracamente institucionalizadas.⁵²

No caso dos transportes públicos, um setor da política pública que concentra grande volume de capital:

"... Do lado do setor privado, as indústrias automobilísticas, da construção civil, das incorporações imobiliárias e da consultoria técnica detêm o poder ainda extraordinário sobre o processo de produção do espaço. Estes setores podem, às vezes, precisar confrontar-se com setores da tecnocracia e da burocracia e, eventualmente, com grupos dominantes com posições conjunturalmente diversas, mas raramente precisam negociar com representantes de grupos autônomos da sociedade. O resultado final deste processo é que a produção do espaço de circulação é decidida em arenas fechadas e raramente é submetida a qualquer forma de avaliação técnica ou social".⁵³

Vasconcellos ensina que as metodologias tradicionais de planejamento de transporte constituíram o instrumento principal para o exercício deste poder discricionário e a reprodução das desigualdades. A combinação entre a concentração do poder decisório e a utilização de técnicas que menosprezaram os aspectos sociais e políticos viabilizou a produção do espaço adaptado ao automóvel e a propagação (ou ampliação) das iniquidades.⁵⁴

Nas palavras de Wanderley Guilherme dos Santos,

"A afirmação do domínio de uma classe, ou de um grupo, em um nível macro-histórico, se revela na capacidade de limitar alternativas de ação pública, isto é, sobretudo em seu poder de veto, mais do que em sua capacidade de influenciar o efetivamente feito, ou seja, em seu poder de iniciativa. E em ambos os casos a probabilidade

⁵²Vasconcellos, Eduardo. *Transporte urbano, espaço e equidade - Análise das políticas públicas*, São Paulo: Editora Unidas, 1996, p.162-163.

⁵³Idem;

⁵⁴Ibidem;

da eficiência da ação tentada dependerá do peso organizacional do grupo de que se trate, em confronto com outros grupos organizados (grifo do autor). Quer isso dizer que as decisões sobre cursos alternativos de ação pública são o resultados da dinâmica da competição e do conflito entre grupos diferencialmente organizados para a obtenção de fins não coincidentes".⁵⁵

Para nos determos apenas no setor de transportes públicos, é significativa a insuficiência dos transportes de massa que poderiam transportar grande número de pessoas em menor tempo nas metrópoles do país, como metrô e ferrovias. Há mais de 20 anos, não se amplia com eficiência o sistema do metropolitano na região metropolitana de São Paulo e não se conecta suficientemente este transporte com outros modais.

Nos jornais, as pautas sobre licitação de obras de ampliação do sistema são mais abundantes nas vésperas das eleições, quando os grupos políticos em disputa se polícionam mutuamente na tarefa de arrecadar fundos para as campanhas. Sem um sistema transparente de financiamento dos partidos nas disputas eleitorais, é conhecido o potencial de arrecadação destes recursos através da caixa dois de obras civis de grande porte.

Esporadicamente, pauta-se uma matéria sobre o desconforto do trabalhador na sua ida ao trabalho que deve, em média, sair três horas antes de sua casa para chegar a tempo no relógio de ponto. É comum ainda, nas páginas de tendências dos grandes jornais, um artigo técnico que aborda as peculiaridades de cada sistema e suas carências de financiamento.

⁵⁵Santos, Wanderley Guilherme. op. cit., p.55-56.

Não há nas editorias de Cidades dos grandes jornais a cobertura sistemática que se proponha a relacionar os aspectos técnicos, políticos, sociais e financeiros do sistema implantado, mesmo que este espetáculo de desconforto se repita toda manhã no trajeto da periferia ao centro das metrópoles, submetendo o povo miúdo às conseqüências da indiferença de sua pressão social. Se o jornal é lido pela classe média, faz-se uma ligação direta, prosaica e conclui-se que ao leitor interessa apenas um caderno *Veículos* que restringe sua pauta à frota automotora.

Consideramos até aqui a falta de compromisso que determinados planejadores de transportes têm com as necessidades do lugar. Numa perspectiva mais ampla, o geógrafo Milton Santos, professor catedrático da Faculdade de Geografia da USP e professor *honoris causa* de nove Universidades internacionais, nos intui a pensar que o planejamento das políticas sociais dos países periféricos é formulado pelas agências multilaterais criadas no pós - guerra, que lhes garante o financiamento e lhes empresta o *know-how* técnico.

Desta realidade, alastra-se um pensar hegemônico, que tem a ver com a difusão e venda de técnicas e equipamentos produzidos nos países centrais, dissociados das necessidades do lugar no qual florescem as necessidades específicas por conta da própria história do emprego da técnica, própria de cada país, que tem seu povo, seu peculiar acidente geográfico, seu jeito de desenvolver a técnica na resolução de seus problemas:

"A expressão 'universalidade das técnicas' é familiar aos antropólogos, graças à introdução dessa idéia por Leroi - Gourhan. Para esse autor, desde o início da história, objetos semelhantes foram criados, em lugares e tempos distintos, por também diferentes grupos étnicos. M. Humbert

(1991.p.55) nos recorda de que 'o silex lascado era o mesmo sobre todo o planeta, quando as relações transcontinentais eram no mínimo raras e extremamente lentas'. Essa generalidade das formas técnicas se impunha como tendência. É a sua universalidade. A universalidade atual é diferente.

Em primeiro lugar não é uma tendência, mas uma realidade. Em segundo lugar, essa realidade vem fazer parte dos lugares praticamente num mesmo momento, sem defasagens notáveis. Em terceiro lugar, esse fenômeno geral dá lugar a ações que também têm um conteúdo universal. Daí a possibilidade de programas semelhantes para todos e quase todos os países, como esses famosos planos de ajustamento do Banco Mundial e do FMI, com apoio das grandes potências industriais e financeiras. Em quarto e último lugar, esses objetos técnicos semelhantes atuais existem numa situação de interdependência funcional. Igualmente universal".⁵⁶

Ortega e Gasset reflete que a técnica é uma realidade em constante mutação porque o sentido de viver bem do homem, que lhe dá sua função, é amplo e diversificado. O simples estar na natureza é a adaptação do sujeito ao meio, mas servir a boa vida, ao bem-estar, implica na adaptação do meio à vontade do sujeito.

"O viver no sentido biológico é uma magnitude fixa, que para cada espécie está definida de uma vez para sempre. O que o homem chama de viver, o bem viver, o bem estar é um termo sempre móvel, ilimitadamente variável. E como o repertório das necessidades humanas existe em função deste sentido, resultam não menos variáveis e como a técnica é um repertório de atos provocados, suscitados por e inspirados no sistema dessas

⁵⁶Santos, Milton. *A Natureza do Espaço, Técnica e Tempo, Razão e Emoção*, 4ª ed., São Paulo: Edusp, 2004[1996], p.193-194.

*necessidades, será também uma realidade proteiforme, em constante mutação".*⁵⁷

4.4 O público não - estatal

As constatações de Vasconcellos e Santos a respeito do planejamento das políticas públicas introduz uma reflexão sobre o que é público e o que é privado. Atribui-se a Herbert de Souza, o sociólogo Betinho, o lendário símbolo contra a fome dos anos 80, irmão mais velho do caricaturista Henfil, a defesa em seus artigos do "público não-estatal", conceito que revela a coincidência entre o solidarismo cristão, valorização da comunidade e do localismo das forças variadas e o novo solidarismo social-democrata, num mix racional-assistencialista e filantrópico.⁵⁸

"É certo que os conceitos de público não-estatal" ou de "privado porém público" contam com uma tradição mais longa, em que a idéia de participar da vida coletiva através da política era entendida como algo essencial para a realização humana. Dentro desta perspectiva recuperada por Pitkin (1981)⁵⁹, distinguem-se três significados que podem ser conferidos ao termo ' público ' (aspas da autora): espaço aberto e acessível a todos, espaço que recobre ações que têm repercussão generalizada e espaço de controle coletivo, este sim afeto ao governo e à administração. Pitkin chamava a atenção para o fato de que só na esfera pública há possibilidade de intervir de forma coletiva. Partilhada e

⁵⁷Ortega y Gasset. *Meditación de la Técnica y outros ensayos sobre Ciencia y Filosofia*. Revista de Occidente, S.A., Alianza Editorial, S. A, Madrid, 2002[1933], p.36-37.

⁵⁸Paiva, Vanilda e Isabel Ribeiro de Oliveira. *A Formação do Policy-Maker na era Pós- Keynesiana* in José Roberto Felicíssimo (coord) e all, "Sociedade e Estado, Superando Fronteiras", São Paulo: FUNDAP, p.346/347.

⁵⁹Pitkin, H. *Justice, on relating private and public*. Political Theory [s/d], v.9, aug; Hanna Fenichel Pitkin, autora entre outros trabalhos de *The Concept of Representation*, Berkeley, Los Angeles, London : University of California Press, 1967.

deliberada, sobre nosso destino, sendo requisito da constituição desta esfera a existência de uma cidadania politicamente ativa".⁶⁰

No tempo no qual vivemos, o da Era da Economia Digital, a integração dos mercados em tempo real possibilitou uma interação jamais vista nas economias capitalistas globalizadas. Esse fator, criado pelo desenvolvimento da tecnologia digital, reconhecem os estudiosos, é uma das razões principais para a crise do Estado Nação.

As fronteiras dos Estados Nacionais se esgarçaram. Diminuiu-se o papel de agente econômico interno e, talvez por sua debilidade, permitiu-se que houvesse um movimento na dinâmica da sociedade civil que se constituiu uma fonte potencial de poder que, através de sua relação com o Estado, define e participa de mecanismos para tomada e implementação de decisões sobre processos sociais.

Para Luciano Martins, esta realidade de crise do Estado Nação e a conexão do mundo, resulta também:

"...no rastro do surgimento de uma consciência planetária, difundiram-se valores universais sobre direitos humanos ou se criaram problemas de segurança ou de conservação ecológica cujo respeito, num caso, e cuja solução, em outro, geram ações coletivas que transcendem a órbita decisória e a jurisdição dos estados nacionais".⁶¹

Nos últimos 20 anos, os meios de produção do sistema mundial sofreu enorme alteração qualitativa e quantitativa. Na mesma medida em que a população cresceu e foi-se alargando o cinturão de exclusão social, presente na

⁶⁰Paiva, Vanilda. op. cit., p.347.

⁶¹Martins, Luciano. *Estado e Sociedade: Uma mudança de Parâmetros* in Felicíssimo, José Roberto (coord) et all, op.cit. p.38.

grande parte dos países do globo. Mesmo naqueles países que são considerados hegemônicos, donos de seus meios e modelos de produção.

O sociólogo espanhol, Manuel Castells, na trilogia sobre a Era da Informação⁶², cujo primeiro volume, "A Sociedade em Rede", foi escrito em 1995, aponta a rapidez pela qual bairros, cidades, setores da economia, profissões, países são desconectados da relação da sociedade em rede, perdendo suas referências e sendo obrigados a viver em condições de pobreza e desprestígio nesta nova etapa do capitalismo digital.

Castells nos dá sua versão dos dados empíricos que refletem a transformação do mundo através de inovações tecnológicas substanciais, assim como Martins nos deu em relação ao Estado brasileiro, para prosseguir esta reflexão teórica iniciada com Weber.

Castells acredita que, nesta situação mundial, as políticas públicas seriam um meio de inclusão social destes marginalizados. Daí a importância da atenção editorial às políticas públicas, políticas que extrapolam a ação do Estado e deixam transparecer as inúmeras pressões dos grupos sociais que habitam o espaço público da sociedade civil. E agora no Brasil, reconhecidos por lei.

Numa época de transição como esta, observa-se uma acentuada alteração na divisão social do trabalho e, portanto, uma mudança brutal nas relações entre os grupos de interesses que orbitam nesta divisão e suas formas de pressionar os meios orçamentários para satisfazer suas reivindicações.

⁶²Castells, Manuel. *A Sociedade em Rede*, in *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, 4ª ed., vol. 1, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

Milton Santos contrapõe-se a esta lógica hegemônica de exclusão social e desconfia da formulação das políticas públicas. Quase sempre engendradas fora do país no qual serão aplicadas, através de instituições multilaterais como FMI, BIRD (Banco Mundial), com apoio de grandes potências industriais e financeiras, conforme já comentado neste capítulo acerca do planejamento das políticas sociais e a interdependência funcional das técnicas.

"Ao contrário do que deseja acreditar a teoria atualmente hegemônica, quanto menos inserido o indivíduo (pobre, minoritário, migrante), mais facilmente o choque da novidade o atinge e a descoberta de um novo saber lhe é mais fácil".⁶³

Milton Santos argumenta que a precariedade da existência da maioria da população, nas grandes cidades do Terceiro Mundo⁶⁴, obriga os mais pobres a se ocuparem de inúmeras atividades calcadas no consumo das camadas mais abastadas. Surge uma variedade infinita de ofícios, uma multiplicidade de combinações em movimento permanente, dotadas de grande capacidade de adaptação, sustentadas no próprio meio geográfico, que dá margem a uma solidariedade criada no lugar e não transposta de um meio alheio.

"Por serem diferentes", prossegue o professor, "os pobres abrem um novo debate, inédito, às vezes silencioso, às vezes ruidoso, com as populações e as coisas já presentes. É assim que avaliam a psicosfera e a tecnosfera"⁶⁵,

⁶³Santos, Milton. op. cit, p.330.

⁶⁴Terceiro Mundo, com a queda da União Soviética, esta denominação caiu em desuso. Refere-se, como se sabe, aos países periféricos que não compartilham o mesmo nível de desenvolvimento econômico e social dos países centrais do sistema capitalista.

⁶⁵Para Santos, "os espaços da globalização se definem pela presença conjunta, indissociável da tecnosfera e da psicosfera, funcionando de modo unitário. A tecnosfera é o mundo do objeto, a psicosfera é o mundo da ação; Santos, Milton, obra citada, p.257; "A primeira se adapta aos mandamentos da produção e do intercâmbio e, deste modo, freqüentemente, traduz interesses distantes (...) mas quando se instala, substituindo o meio natural ou o meio técnico que a precedeu, constitui um dado local,

encontrando novos usos e finalidades para objetos e técnicas e também novas articulações práticas e novas normas, na vida social e afetiva. Diante das redes técnicas e informacionais, pobres e imigrantes são passivos, como todas as demais pessoas. É na esfera comunicacional⁶⁶ que eles, diferentemente das classes ditas superiores, são fortemente ativos". E conclui:

"Essa busca de caminhos é, também, visão iluminada do futuro e não apenas prisão em um presente subalternizado pela lógica instrumental ou aprisionado num cotidiano vivido como preconceito. É a vitória da individualidade refortalecida, que ultrapassa a barreira das práticas repetitivas e se instala em uma prática libertadora, a prática inventiva de que fala H. Lefebvre (1958, p.240)".⁶⁷

Milton Santos destaca autores que diferenciam o conceito de informação do de comunicação. Rodrigues, A. D.(1994, p. 75) afirma que podemos nos comunicar sem transmitir informações e emitir informações sem estabelecer laços sociais. Para este autor, na comunicação intervêm processos de interloção e de interação que criam, alimentam e restabelecem os laços sociais e a sociabilidade entre os indivíduos e grupos sociais que partilham os mesmos quadros de experiência e identificam as ressonâncias históricas de um passado comum.

Santos menciona também H. Laborit (1987, p.8) que nos lembra que, o significado etimológico de comunicar, é pôr em comum. A conclusão é que o mundo ganha sentido por ser esse objeto comum, alcançado através das relações de

aderindo ao lugar como uma prótese. A psicosfera, reino das idéias, crenças, paixões e lugar da produção do sentido também faz parte deste meio ambiente, desse entorno da vida, fornecendo regras à racionalidade ou estimulando o imaginário. Ambas- tecnosfera e psicosfera- são locais, mas constituem o produto de uma sociedade bem mais ampla que o lugar"; idem, p.256.

⁶⁶Santos, Milton. op. cit., p.316-317; Dewey, John. *Democracia e Educação*, 5ª ed., São Paulo: Cia Editora Nacional, 1959, p.4.

⁶⁷Santos, Milton. op. cit., p.322-330.

reciprocidade que, ao mesmo tempo, produzem alteridade e comunicação.⁶⁸

O filósofo e educador norte-americano John Dewey (1859-1952) reforça esta idéia:

"A sociedade não só continua a existir pela transmissão, pela comunicação, como também se pode perfeitamente dizer que ela é transmissão e é comunicação (grifos do autor). Há mais do que um nexos verbal entre os termos comum, comunidade e comunicação. Os homens vivem em comunidade em virtude das coisas que têm em comum; e a comunicação é o meio por que chegam a possuir coisas comuns. O que eles devem ter em comum para formar uma comunidade ou sociedade são os objetivos, as crenças, as aspirações, os conhecimentos - um modo comum de compreender - mentalidade similar, conforme dizem os sociólogos.

"Não se podem transmitir fisicamente tais coisas de uma a outra pessoa, do modo como se passam tijolos de mão em mão; não se podem dividir, como se parte um bolo em pedaços materiais. Para a comunicação assegurar a participação em uma compreensão comum, necessitará assegurar análogas disposições emotivas e intelectuais, isto é, modos análogos de reagir em face de uma atividade em perspectiva e dos meios de realizá-la".⁶⁹

No espaço público de emissão de informação, o do jornalismo impresso, que traz em si a potencialidade de criar laços sociais, portanto também encerra a capacidade de comunicar, está se estabelecendo um espaço no qual se expõe o conhecimento da realidade cotidiana do país?

Informações que servirão para contribuir ao nível do conhecimento básico, para processos de mudanças ou legitimação de experiências positivas nas áreas relativas à

⁶⁸Idem.

⁶⁹Dewey, John. *Democracia e Educação*, 5ª ed., São Paulo: Cia Editora Nacional, 1959, p.4.

qualidade de vida da população: moradia, saneamento básico, educação, saúde, transportes públicos?

Estes setores que, por não assegurarem na fase anterior do capitalismo, a chamada monopolista, receitas astronômicas livres de desembaraço para o capital corporativo, como serviço de saúde para os pobres, transportes de massa em oposição ao transporte individual - para o qual, a indústria automobilística foi um dos pilares do desenvolvimento capitalista no país -, moradia para os pobres e classe média baixa, educação fundamental, média e, nutrição, foram de responsabilidade majoritária do Estado que, pressionado pelos movimentos populares, assumiu projetos nessas áreas.

Neste ponto, destaca-se uma diferença entre emissão de informação e jornalismo. Emitir informação não é a mesma coisa do que se fazer jornalismo. E nem sempre o que é publicado nos jornais e em revistas, ou veiculado nos noticiários das emissoras de rádio e TV, pode ser considerado jornalismo.

Contar ao leitor o que ocorreu na jornada do dia anterior requer sobretudo o critério da escolha editorial. O que relatar que possa ser útil para o leitor levar avante mais um dia? Essa tarefa diz respeito ao jornalista e sua formação técnica e ética, e extrapola a propriedade dos meios de produção do jornal.

Castells, professor da Universidade de Barcelona, mas desde 1979 catedrático de sociologia e planejamento urbano e regional da Universidade de Berkeley na Califórnia, dá o ponto de partida desta tese ao comentar numa nota de pé de página do primeiro capítulo "A Revolução da Tecnologia da Informação" de sua trilogia já citada, que a revolução tecnológica que estamos vivendo hoje, através das novas

tecnologias digitais que se incorporaram ao nosso cotidiano, deu à imprensa de hoje maior impacto do que quando apareceu na China, provavelmente no século VII, e na Europa no século XV

"Em relação aos efeitos sociais das tecnologias de informação, minha hipótese é que a profundidade de seu impacto é uma função da penetrabilidade da informação por toda a estrutura social. Embora a imprensa tenha afetado as sociedades européias de forma substancial na Era Moderna e, em menor medida, a China medieval, seus efeitos foram, de certa forma, limitados devido ao analfabetismo generalizado da população e por causa da pouca intensidade da informação na estrutura produtiva".⁷⁰

Para compreender melhor o significado que a informação representa para a estrutura produtiva do século XX e, até agora, do XXI, Castells acredita que estamos vivendo uma ruptura dos padrões estabelecidos nos modos de produção cuja característica é a transformação de nossa cultura material pelos mecanismos de um novo paradigma tecnológico que se organiza em torno da tecnologia da Informação.

E por tecnologia, o autor entende:

*"o uso de conhecimentos científicos para especificar as vias de se fazerem as coisas de uma maneira **reproduzível** (grifo do autor)".⁷¹*

Entre as tecnologias de informação, Castells inclui:

"conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação (software e hardware), telecomunicações/ radiodifusão, optoeletrônica (interação dos fenômenos ópticos

⁷⁰Castells, op. cit., p. 82; notall.

⁷¹Idem.

com a eletrônica) e, diferentemente de alguns analistas, a engenharia genética e seu crescente conjunto de desenvolvimento e aplicações".⁷²

O que se dá é que a aplicação desta tecnologia transformou intensamente a prática cotidiana do trabalho, do lazer, das relações sociais. Em certos setores e situações, desapareceu até as variáveis do tempo e do espaço, assegura Castells, conceitos profundamente humanos. Desde o aumento da expectativa de vida da humanidade, através do avanço da medicina, até a criação do dinheiro como *commodity*, que se transformou numa ameaça à estabilidade da moeda, principalmente nos países emergentes.

Ocorrem alterações importantes na divisão social do trabalho⁷³, quer no campo ou nas cidades, quando a microeletrônica é incorporada aos modos de produção. Essas ocorrências deram-se simultaneamente a partir dos anos 70 e em meados de 90. Segundo o autor:

"mais atividades, grupos sociais e territórios dominantes por todo o globo estão conectados num novo sistema tecnológico".⁷⁴

Milton Santos amplia o conceito de espaço geográfico para um conjunto indissociável, solidário e contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas que formam um quadro único no qual a história se dá⁷⁵. Ao contrário de Castells, Santos reforça a importância da territorialidade que dará características próprias a estes sistemas de objetos e ações

⁷²Ibidem.

⁷³Distribuição de tarefas entre os indivíduos ou agrupamentos sociais, de acordo com a posição que cada um deles ocupa na estrutura social e nas relações de propriedade, Sandroni, Paulo, op.cit., p.353.

⁷⁴Castells, op. cit., p.52.

⁷⁵ Santos, Milton. op. cit., p.63.

de acordo com a história técnica de cada lugar⁷⁶. Portanto, o tempo e o espaço constituem propriedades únicas de cada espaço geográfico, embora exista a unicidade dos momentos, propiciado pela informação que corre mundo em tempo real.

"Há quem prefira dizer que o tempo se unifica, mas não é disso que se trata. O que realmente se dá, nesses nossos dias, é a possibilidade de conhecer instantaneamente eventos longínquos e, assim, a possibilidade de perceber a sua simultaneidade. O evento é uma manifestação corpórea do tempo histórico, algo como se a chamada flecha do tempo apontasse e pousasse num ponto dado da superfície da terra, povoando-a com um novo acontecer. Quando no mesmo instante, outro ponto é atingido e podemos conhecer o acontecer que ali se instalou, então estamos presenciando uma convergência dos momentos e sua unicidade se estabelece através das técnicas atuais de comunicação. Esses momentos não são iguais, não obstante se encontrarem no mesmo quadrante do relógio. Mas são momentos unitários, unidos de uma lógica comum".⁷⁷

Também para Santos, a informação, ao ganhar a possibilidade de fluir instantaneamente, comunicando a todos os lugares, sem nenhuma defasagem, o acontecer de cada qual, possibilitou a integração universal do sistema técnico,

⁷⁶Ao ressaltar as características próprias do lugar, Santos menciona o conceito de *pratico inerte* introduzido por Sartre, que significa as cristalizações da experiência passada, do indivíduo e da sociedade, corporificadas em formas sociais e também em configurações espaciais e paisagens. Santos, Milton, op. cit., p.317 e Sartre, Jean-Paul, *Crítica de la razón dialética*, libro 1, Buenos Aires, Losada, 1963,[1960], p.209. Em relação às configurações espaciais e paisagens, e mesmo às relações sociais, Santos introduz o conceito de *rugosidades* "...Chamemos rugosidade ao que fica do passado como forma, espaço construído, paisagem. O que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as coisas se substituem e acumulam em todos os lugares... elas nos trazem os restos das divisões de trabalho, os restos dos tipos de capital utilizados e suas combinações técnicas e sociais do trabalho" Santos,op.citada, p.140. Braudel também nos lembra, antes de Sartre e Milton, que "... cada 'atualidade' (grifo do autor) reúne movimentos de origem, de ritmos diferentes; o tempo de hoje data, ao mesmo tempo, de ontem, de anteontem, de outrora". Braudel, Fernand, *Escritos sobre a História*, 2ª ed., São Paulo: Perspectiva, 1969. p.54.

⁷⁷Santos, Milton. op. cit., p.196.

produtivos e financeiros transnacionais, a informação geral mundializada⁷⁸ e o processo acelerado de globalização⁷⁹. "Hoje, o motor da divisão do trabalho, tornado claramente internacional, é a informação".⁸⁰

Nesse quadro, cabe ao jornalismo que se pratica hoje no país, empreender sua renovação para dar conta da enorme tarefa que lhe aguarda: achar caminhos para atualizar-se como ferramenta desta nova estrutura produtiva. Afinal, o insumo "informação", que transcende a noção de transmissão de dados, que traz consigo a potencialidade de se transformar em comunicação e valorizar a prática profissional do que entendemos por jornalismo, permanece relevante.

Neste ponto, vale uma reflexão recorrente nos textos sobre comunicação em seu sentido amplo, inclusive através de linhas de acesso, iniciada no princípio deste capítulo por Weber:

"A sociedade opera no espaço geográfico por meio dos sistemas de comunicação e transporte. À medida que o tempo passa, a sociedade atinge níveis cada vez maiores de complexidade pelo uso das hierarquias e pelo manejo especial dos materiais e das mensagens. Segue-se que a propriedade desses sistemas é importante na condução de todas as nossas atividades. Quaisquer limitações ao movimento das coisas e dos pensamentos através dessas hierarquias converte-se, por sua vez, em coações exercidas sobre o funcionamento da sociedade. As limitações podem ser físicas, institucionais e culturais ou psicológicas. À medida que mudam a tecnologia e as aspirações humanas, tornando possíveis novas conexões e às vezes fechando todas as velhas

⁷⁸Existem alguns autores, como Renato Ortiz, que atribuem ao termo *mundialização* à conexão mundial nos campos da Cultura, deixando a expressão *globalização* para o universo econômico e tecnológico, a integração virtual e simultânea dos mercados. Ortiz, Renato, *Mundialização e Cultura*, 2ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1994, p.29-33.

⁷⁹Santos, Milton. op. cit., p.198.

⁸⁰Idem, p.131.

rotas, a coação no interior dos sistemas também muda".⁸¹

Oportuna a observação histórica do professor da ECA, Virgílio B.Noya Pinto:

"Herdando a experiência oriental, Roma fixou sua primazia econômica, política e cultural através dos meios de comunicação. Ela se tornou o centro de uma rede de rotas, representada pelas excelentes estradas pavimentadas e que se interligavam às vias marítimas do Mediterrâneo. Tal como as estradas persas, as romanas possuíam também postos de serviços e pousadas com mudas de cavalos e albergues. Sobre essas vias, fluía o famoso cursus publicus, o correio imperial, verdadeira máquina de comunicação e poder, uma vez que, através deles, circulavam as ordens e notícias do e para o Império".⁸²

4.5 A história social da mídia

Asa Briggs e Peter Burke assinam uma longa retrospectiva da história social da mídia, tentando entender seus fluxos na longa duração do tempo de Gutenberg à Internet. Os autores comentam que, nos séculos XVII e XVIII, a "informação" era geralmente descrita como "inteligência", no âmbito do que se tornou uma tríade sagrada -informação, educação e entretenimento. Educação, prosseguem, era "instrução" e "entretenimento", "recreação", "passatempo" ou "diversão" (aspas dos autores)

"O verbo 'informar', derivado do latim, originalmente significava em inglês e francês não

⁸¹Kolars, John F. e Nysten, John D. Human Geography: Spatial Design in World Society, New York, MacGraw - Hill, 1974, p.113. Apud Santos, Milton, obra citada, p.33 (nota).

⁸²Noya Pinto, Virgílio B. "Das estradas persas às rodovias da informação" in *Media, eleições e democracia*. Heloiza Matos (org), SP: Scritta, 1994, p.4.

somente relatar fatos, o que poderia ser incriminador, mas 'formar a mente'. A importância da informação já era claramente apreciada em alguns círculos (políticos e científicos) no século XVII, mas foi ressaltada ainda mais na sociedade comercial e industrial do século XIX, quando as noções de velocidade e distância sofreram transformações".⁸³

Para muitos, a tarefa de atualizar o conceito informação para que seja um instrumento de mudança parece impossível devido à condição empresarial dos meios de comunicação de massa que produzem a grande imprensa, na qual se atribuía à vontade do patrão e seus interesses econômicos a pouca visibilidade dada ao noticiário das causas sociais.

Neste impasse, é possível refletir que, hoje, o modo de produção capitalista instituído na sociedade global, que integra através da microeletrônica interesses financeiros sem rostos, dá aos setores de produção interconectados as mesmas condições de dependência em se tratando de interesse patrimonial.

Nesse ponto, quando refletimos sobre o potencial informativo da imprensa, é necessário se referir ao conceito de esfera pública desenvolvido por Habermas nos últimos 40 anos, a fim de ampliar o espaço mental do debate, sem contudo perder o debate principal desta tese, que é a imprensa.

Habermas contemporâneo trata a esfera pública como uma estrutura social elementar, um fenômeno social elementar que se compara à ação, ao ator, à associação e à coletividade, mas elimina os conceitos sociológicos convencionais de ordem social e não se concebe como uma

⁸³Briggs, Asa e Burke, Peter. *A História Social da Mídia: de Gutenberg à Internet*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004, [2002], p.193.

instituição, nem como uma organização, nem tão pouco como uma estrutura de normas com competências e papéis diferenciados.

"[...] a esfera pública pode ser mais bem descrita como uma rede de informações comunicativas e pontos de vista (ou seja, opiniões que expressam atitudes afirmativas ou negativas); os fluxos de comunicação são de tal forma filtrados e sintetizados no processo que se aglutinam em blocos de opiniões públicas topicamente definidas".⁸⁴

Em seu clássico *Mudança Estrutural de Esfera Pública*, escrito em 1961, Habermas concebia a esfera pública, nos séculos XVI e XVII, como o potencial emancipatório de conceitos burgueses liberais através de associação e debate livres frente às distorções manipuladoras e destrutivas de uma imprensa livre de propriedade privada.

Para reforçar a complexidade do meio no qual se aplicam as políticas públicas nos anos 90, é relevante destacar o conceito de sociedade em rede, sintetizado por Castells e transportado ao chão da territorialidade por Milton Santos, sem o qual não se pode mais analisar o espaço público/esfera pública das ações públicas a partir da última década do século XX.

É interessante recordar aqui, as estruturas físicas do Estado Moderno mencionadas por Weber, acima, para as quais ele salientava a necessidade de serem administradas coletiva e publicamente:

"Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de

⁸⁴Habermas, Jürgen. *Between facts and norms*, Cambridge. MA: MIT Press, 1996, apud Ottman, Goetz. *Habermas e a esfera pública no Brasil : Considerações Conceituais*, Novos Estudos CEBRAP, nº 68, SP, março de 2004, p.63.

comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho) Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico. Suscetível de inovação, sem ameaças ao seu equilíbrio. Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista, baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada; para o trabalho, trabalhadores e empresas voltadas para a flexibilidade e adaptabilidade; para uma cultura de desconstrução e reconstrução contínuas; para uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores e humores públicos; e para uma organização social que vise a suplantação do espaço e invalidação do tempo.

Mas a morfologia da rede também é uma fonte de drástica reorganização das relações de poder. As conexões que ligam as redes (por exemplo, fluxos financeiros assumindo o controle de impérios da mídia que influenciam os processos políticos) representam os instrumentos privilegiados do poder. Os conectores (elos) são os detentores do poder".⁸⁵

Essa concepção de rede de Castells, autônoma, ampla, poderosa e, aparentemente, sem controle, apostando na fluidez e circulação rápida do dinheiro, mercadorias, informações e pessoas, ganha dimensões mais humanas na compreensão de Milton Santos, quando este agrega o sentido da territorialidade à estrutura virtual, material e funcional da rede, responsável pelo fluxo constante da sociedade contemporânea.

"Do mesmo modo que não há um tempo global, único, mas apenas um relógio mundial, também não há um espaço global, mas, apenas, espaços de globalização, espaços mundializados reunidos por redes[...] Redes mistas, que incluem materialidade e ação. A rede técnica mundializada atual é instrumento da produção, da circulação e da informação mundializadas. Neste sentido, as redes são globais e, desse modo, transportam, o

⁸⁵Castells, op. cit., vol. 1, p.504.

universal ao local. É assim que, mediante a telecomunicação, criam-se processos globais, unindo pontos distantes numa mesma lógica produtiva. É o funcionamento vertical do espaço geográfico contemporâneo".⁸⁶

Santos prossegue considerando que as redes também são locais. Constituem as condições técnicas do trabalho direto, do mesmo modo que as redes globais asseguram a divisão do trabalho e a cooperação, a partir das instâncias não técnicas do trabalho - a circulação, a distribuição e o consumo.

Como o objetivo e a finalidade do mercado global se limitam a si próprio, numa retro alimentação voraz, a ordem trazida pelos vetores da hegemonia, segundo Santos:

"...cria, localmente, a desordem, não apenas porque conduz a mudanças funcionais e estruturais, mas porque essa ordem não é portadora de um sentido. Neste sentido, a globalização, em seu estágio atual, é uma globalização perversa para a maioria da Humanidade."

"No meio local", prossegue Santos, "a rede praticamente se integra e se dissolve através do trabalho coletivo, implicando um esforço solidário dos diversos atores. Esse trabalho solidário e conflitivo é também co-presença num espaço contínuo, criando o cotidiano da contigüidade".⁸⁷

O autor entende este recorte territorial por *horizontalidade*, para distingui-lo daquele outro recorte, formado por pontos, a que chama de *verticalidade*.

"Nos espaços da horizontalidade, alvo de freqüentes transformações, uma ordem espacial é

⁸⁶Santos, Milton, op. cit., p.333-334. Cf. p.261-277.

⁸⁷Idem, p.334.

permanentemente recriada, onde os objetos se adaptam aos reclamos externos e, ao mesmo tempo, encontram, a cada momento, uma lógica interna própria, um sentido que é seu próprio, localmente constituído. É assim que se defrontam a Lei do Mundo e a Lei do Lugar".⁸⁸

Na dinâmica estabelecida entre as instâncias nacional e local, Santos aplica o conceito de rede na dialética entre o nacional/local, que nos ajuda a entender a contigüidade e o conflito dos dois espaços. No tema específico desta tese **Jornalismo e Políticas Públicas**, esta explicação, baseada na divisão do trabalho entre nacional/local, ajuda a refletir a integração destas realidades na aplicação de uma política social, por exemplo.

"A configuração pesa diferentemente nos diversos lugares, segundo seu conteúdo material. É a sociedade nacional, através dos mecanismos de poder, que distribui, no país, os conteúdos técnicos e funcionais, deixando os lugares envelhecer ou tornando possível sua modernização. Através das relações gerais direta ou indiretamente impostas a cada ponto do país. Seja pela via legislativa ou orçamentária ou pelo exercício do plano, a sociedade nacional pesa com seu peso político sobre a parcela local da configuração e a correspondente parcela local da sociedade, através das qualificações de uso da materialidade imóvel e duradoura.

O trabalho local depende das infra-estruturas localmente existentes e do processo nacional de divisão do trabalho nacional. Os segmentos locais da configuração territorial do país condicionam o processo direto da produção, sua demanda em mão-de-obra, tempo, capital. O trabalho nacional, isto é, as grandes escolhas produtivas e sócioculturais, implica uma repartição subordinada de recursos, oportunidades e competências e a submissão às normas geradores de relações internas e externas (...) a sociedade local comanda, sobretudo, os aspectos técnicos do

⁸⁸Ibidem, p.334.

trabalho local, enquanto é residual e incompleto seu comando sobre os aspectos políticos do trabalho local, cujo controle se dá em outras instâncias, superiores e distantes. Hoje, o centro de decisão pode encontrar-se no estrangeiro, no mesmo continente ou em outro".⁸⁹

Na prática desta concepção de Santos, tome-se o exemplo do programa de merenda escolar em vigência no Brasil. Através do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), o Ministério da Educação (ME) repassa o dinheiro para os municípios, responsáveis pela pré - escola e educação fundamental, cujas prefeituras devem garantir a qualidade da merenda.

Cada município deve eleger um Conselho de Alimentação Escolar (CAE), formado por sete pessoas, representantes do Executivo e Legislativo Municipal, pais, professores e sociedade local. Estes Conselhos são responsáveis pela avaliação e fiscalização da qualidade da merenda servida às crianças.

Verbas do Estado e do município completam o fundo da merenda e só há novo repasse federal ao município, quando este presta conta do dinheiro recebido pelo FNDE. Em março de 2005, 258 municípios foram considerados inadimplentes pelo ME e não receberam novos repasses por falta de prestação de contas. No ano de 2004, 471 municípios foram considerados inadimplentes.⁹⁰

⁸⁹Ibidem, p.272-273.

⁹⁰Fonte: FNDE/ME in *Cidades pobres são as que mais perdem verba da merenda*, Folha de S.Paulo, São Paulo, 27/03/2005, Caderno Cotidiano, p. C7, por Paulo Peixoto.

4.6 Ação e relação Social

Se as redes são estruturas funcionais por onde se dá o fluxo das ações na esfera pública contemporânea, resta uma reflexão sobre a categoria ação, que, ao lado do discurso, segundo Hanna Arendt, se materializam através da pluralidade humana, que para a autora é a capacidade do duplo aspecto de igualdade e diferença encontrado no homem. Por serem iguais, se compreendem entre si, fazem planos para o futuro e provêem as necessidades das gerações vindouras.

Se não fossem diferentes, não precisariam do discurso e da ação para se entenderem, o que fariam através de sinais e sons para comunicar as necessidades imediatas e idênticas. Mas não é assim, há a diferença que os obriga a agir e discursar, pensar e proceder, para dar vida à condição humana.⁹¹

"A rigor", pontua Arendt, "a esfera dos negócios humanos consiste na teia de relações humanas que existe onde quer que os homens vivam juntos. A revelação da identidade, através do discurso, e do estabelecimento de um novo início através da ação, incide sempre sobre uma teia já existente, e nela imprime suas conseqüências imediatas. Juntos, iniciam novo processo, que mais tarde emerge como a história singular da vida do recém-chegado, que afeta de modo singular a história da vida de todos aqueles com quem ele entra em contato.

É em virtude dessa teia preexistente de relações humanas, com suas inúmeras vontades e intenções conflitantes, que a ação quase sempre deixa de atingir seu objetivo: mas é também graças a este meio, onde somente a ação é real, que ela 'produz história', (aspas da autora) intencionalmente ou

⁹¹Arendt, Hanna. *A Condição Humana*, 10^a ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004[1958], p.188.

não, com a mesma naturalidade com que a fabricação produz coisas tangíveis(...)".⁹²

Para Arendt, a esfera política resultaria diretamente da ação em conjunto, *"da participação de palavras e atos"* (aspas da autora). *"A ação, portanto, não apenas mantém a mais íntima relação com o lado público do mundo, comum a todos nós, mas é a única atividade que o constitui"*.⁹³

Para se entender melhor as idéias de Arendt, a tipologia de ação social e relação social propostas por Weber em seus conceitos sociológicos fundamentais dá uma base neutra, para que se possa analisar, através dessas duas categorias, a realização humana no processo de desenvolvimento social:

"A ação social, incluindo a tolerância e a omissão, se orienta pelas ações dos outros, as quais podem ser do passado, presente ou do futuro" (como uma ação antecipada de defesa, por exemplo). *"Os outros podem ser individualizados e conhecidos ou podem ser uma pluralidade de indivíduos indeterminados e completamente desconhecidos (o dinheiro, por exemplo, significa um bem de câmbio que o agente admite na transação porque sua ação está orientada pela perspectiva de que outros agentes, desconhecidos e indeterminados, estão dispostos a aceitá-lo também, numa troca futura)"*.⁹⁴

Weber avisa que nem toda classe de ação é considerada social, inclusive a ação externa, que atinge um outro. Só se considera uma ação social quando se abrange terceiros. Para autor, nem todo contato entre os homens tem sentido social. Só uma ação com sentido próprio dirigida à

⁹²Idem, p.196-197.

⁹³Ibidem, p.210.

⁹⁴Weber, Max. *Economia y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica, 1977[1922], p.18.

ação de outros. O choque entre ciclistas não é uma ação social, tentar evitá-la, sim.

"A ação social não é idêntica", reforça Weber. "Nem uma ação homogênea de muitos indivíduos (todos abrem o guarda-chuva quando começa a chover); nem a ação de alguém influenciado pela conduta do outro. Há a ação condicionada pela massa; há a ação influenciada por uma massa dispersa (expressa através da imprensa, por exemplo). Não se trata de uma ação social como estamos expondo. O simples fato de que alguém aceite para si uma atitude determinada, aprendida por outros, não é uma ação social nesta concepção".⁹⁵

Para Weber, a Ação Social pode ser *racional* para certos fins: determinada por expectativas no comportamento tanto dos objetos do mundo exterior como dos outros homens, utilizando estas expectativas como condições ou meios para atingir os fins desejados; *racional com valores* - determinados pela crença consciente no valor - ético, estético, religioso ou de qualquer outra forma que se interprete, próprio e absoluto de uma determinada conduta, sem relação alguma com o resultado, ou seja, puramente levando em conta o mérito deste valor; *afetiva*: especialmente emotiva, determinada por afetos e estados sentimentais; *tradicional*: determinada por um costume arraigado.⁹⁶

Esta é uma tipologia de ação social, portanto traz em si a mescla de suas abstrações. É relativa em relação a, sem se definir estritamente, absolutamente, como afirma Weber, por um tipo exclusivo. Assim, atua racionalmente para atingir determinados fins quem orienta sua ação por fins, meios e conseqüências e para os quais se pesa racionalmente os meios com os fins, os fins com as conseqüências e os

⁹⁵Idem, p.19.

⁹⁶Ibidem, p.20.

diferentes meios possíveis entre si. Neste caso, não se atua nem emotivamente, nem concernente à tradição. O conflito entre meios, fins e conseqüências pode ser ligado aos valores, ao subjetivo da escala de seus próprios valores.

Do conceito da ação social, parte-se para a relação social que Weber entende como:

"Uma conduta plural de vários que, pelo sentido que encerra, se apresenta como reciprocamente referida, orientando-se por esta reciprocidade. A relação social consiste, pois, plena e exclusivamente, por uma probabilidade de que se atuará socialmente em uma forma com sentido indicado; sendo por enquanto indiferente às bases da probabilidade".⁹⁷

O sociólogo confirma que uma característica conceitual da relação social é um mínimo de recíproca bilateralidade. O conteúdo pode ser o mais diverso: do conflito, inimizade, amor sexual, amizade, troca mercantil, piedade, ruptura de um pacto, competência econômica, erótica, "comunidade" (aspas do autor), nacional, estamental ou de classe. Para Weber, esse conceito não explicita se existe solidariedade entre os atores.

Sempre se trata de um sentido empírico e formulado pelos participantes, seja numa ação concreta, mediada ou construída. Mas que haja a probabilidade de se empreender ações bilaterais dentro de determinada realidade sociológica como Estado, Igreja, corporação, matrimônio, etc.⁹⁸

"A relação social é em si unilateral", salienta Weber. "Não se explica por posições de conduta semelhantes dos atores. Há apenas pressupostos de reações, que podem não corresponder à realidade

⁹⁷Ibidem, p.21.

⁹⁸Ibidem, p.22.

dos fatos. E esta expectativa condiciona sua atitude, que gerará conseqüências, no processo da ação e seu desenvolvimento. Na realidade, existe toda a sorte de situações intermediárias".⁹⁹

Para o autor, uma relação social pode ser transitória ou permanente. Há probabilidade de se empreender uma ação com sentido determinado, nada mais. Não há segurança. O conteúdo de sentido de uma relação social pode variar. Um relação social de solidariedade política pode se transformar numa colisão de interesses

O sentido que constitui de um modo permanente uma relação pode ser formulado em forma de "máximas" cuja incorporação aproximada, em termos médios, podem os partícipes esperar da outra ou das outras partes e se orientar na sua ação por esta expectativa. O qual ocorre tanto mais quanto maior for o componente racional condicionado a valores ou aos fins perseguidos pela ação.

O sentido de uma relação social pode ser pactado por declaração recíproca. Isso significa que seus participantes façam uma promessa a respeito de sua ação futura (seja de uma a outra ou de outra forma). Cada um dos participantes - na medida que procedem racionalmente- conta normalmente (com determinada segurança) com o que o outro orientará sua ação por um sentido da promessa tal qual ele entende.

Assim orientará sua ação, em parte, com racionalidade direcionada aos fins, com maior ou menor lealdade ao sentido da promessa. Com esta expectativa e, em parte, com racionalidade e direcionada a valores. E com o

⁹⁹Weber. op. cit., p.22.

dever de ater-se de sua parte à promessa segundo o sentido que pactaram.¹⁰⁰

Se podem observar na ação social regularidades da realização. A regularidade se demonstra a partir do desenvolvimento de uma ação repetida pelos mesmos agentes ou estendida a muitos outros, cujo sentido pensado é tipicamente homogêneo.

Weber explica que a sociologia se ocupa destes tipos de desenvolvimento de ação, em oposição à história, interessada nas conexões singulares, mais importantes pela imputação causal. Por uso deve-se entender a probabilidade de uma regularidade na conduta, quando e na medida em que esta probabilidade, dentro de um círculo de homens, está dada unicamente pelo exercício da realização.

O uso deve chamar-se costume quando o exercício da realização se baseia num arranjo duradouro. Ao contrário, deve dizer-se que o uso está determinado por uma situação de interesse, condicionado por interesse, quando e na medida em que, a existência empírica de sua probabilidade se apóie unicamente em realização nas quais os indivíduos orientem racionalmente sua ação direcionada a fins por *expectativas similares*¹⁰¹ (grifo do autor).

4.7 As faces da democracia

Neste início do século XXI, de um mundo profundamente alterado, que parece apostar na transmutação à velocidade jamais vista, ainda permanecerão, não se sabe por

¹⁰⁰Idem, p.23.

¹⁰¹Ibidem, p.23.

quanto tempo, os valores sociais alcançados pelas sociedades contemporâneas, nas quais a democracia se insinua como uma variável que permanece.

O governo da maioria vem testando há séculos as normas de convivência política. A história próxima do século XX foi pródiga em restituições democráticas no mundo e, principalmente, no Brasil.

Na segunda metade do século, tivemos duas ditaduras (1937/45; 1964/85) e fomos capazes de reconstituir nosso sistema representativo, ampliar as bases eleitorais, organizar novos partidos. Na esteira do movimento das Diretas Já, o que estava submetido ao silêncio da ditadura veio à tona na Assembléia Nacional Constituinte, eleita em 1986, que produziu a Constituição de 1988, que contém vários artigos à espera de normatização por leis complementares votadas pelo Congresso.

"Grupos de interesse, marchas, passeatas, petições, abaixo-assinado, comícios - relâmpagos, paralisações de advertência, tudo o que ficara submerso apresentou-se durante a Constituinte".¹⁰², relembra Wanderley Guilherme dos Santos.

Em 2003, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, vimos assumir o poder, grupos que há menos de 25 anos se iniciavam no jogo político e provinham da população pobre, semi-analfabeta, mas que se organizaram como grupos sindicais no modelo de desenvolvimento implementado nas décadas de 60/70.

E simultaneamente a este processo político, o Brasil desenvolveu-se economicamente a taxas expressivas,

¹⁰²Santos, Wanderley Guilherme. op. cit., p.116.

mesmo que não compartilhasse este saldo com toda a população¹⁰³. Em 2004, o PIB - Produto Interno Bruto, a soma de todas as riquezas produzidas pelo país, equivalia a R\$ 1.769 trilhão, contra R\$ 1.556 trilhão em 2003.

"Era o Brasil que se transformava em silêncio. Entre 1960 e 1988 criaram-se quase 50% de todos os sindicatos urbanos existentes no país, desde o início da República; a escala correspondente para os sindicatos rurais é de 96%(...) Além disso, surgiram as associações profissionais, as associações de interesses empresariais e intensificou-se o alargamento da participação político-eleitoral".¹⁰⁴

Estes dados obtém maior sentido quando ressaltamos o conceito de cidadania regulada criado pelo autor, que, após uma longa descrição das conquistas sociais da sociedade brasileira imbricadas na regulamentação das profissões¹⁰⁵, conclui:

"Sugiro que o conceito-chave que permite entender a política econômica-social pós 30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para esfera a equidade, é o conceito de cidadania, implícito na prática política do governo revolucionário (de 30) e que tal conceito poderia ser descrito como o da cidadania regulada. Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal".¹⁰⁶

Esclarecendo, Wanderley G. dos Santos afirma que são:

¹⁰³Tabela macroeconômica - Crescimento do PIB % X Renda Percapita. Fonte IBGE. Cf. Anexo I, desta tese.

¹⁰⁴Santos, Wanderley Guilherme. op. cit., p.116.

¹⁰⁵Idem, p.63-114.

¹⁰⁶Ibidem, p.103.

"(...)cidadãos todos aquele membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade".¹⁰⁷

Esta cidadania regulada através das categoriais profissionais, intuída por Wanderley Guilherme dos Santos, que define o calibre da pressão política do cidadão através de sua ocupação, corresponde à criação pelos pobres de um sistema de participação inovador, através das múltiplas ocupações assumidas pelos "marginalizados"¹⁰⁸ das grandes metrópoles do Terceiro Mundo, lembrado por Milton Santos quando o autor critica o uso hegemônico da exclusão social. Uma explicação para a existência dos movimentos populares que modificaram a face da participação política no último decênio nos países periféricos e também centrais, principalmente da Europa.

O conceito de cidadania regulada criado por Wanderley Guilherme dos Santos, cientista político (IUPERJ), primeiramente abordado em *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979, é contestado por Fabio Wanderley Reis, cientista político, professor emérito da UFMG, que argumenta que Guilherme dos Santos dá conotação negativa à regulação da cidadania através da associação de idéias como estratificação e desigualdade, e dá conotação positiva ao argumento de que a cidadania seria livre de "regulações" (aspas de Wanderley Reis) pelo Estado.

¹⁰⁷Ibidem, p.103.

¹⁰⁸Milton Santos denominou esta plêiade de atividades ocupacionais de "flexibilidade tropical".

"Contudo é patente que o desenvolvimento da cidadania envolve sempre, ao contrário, crescente 'regulação'(aspas do autor)(...) O mecanismo ocupacionalmente estratificante destacado por Wanderley dos Santos corresponde claramente à categoria do seguro social, onde os benefícios são proporcionais à contribuição pelo segurado, categoria esta que continua a existir como forma de proteção social (...), mesmo em sociedades democráticas."

"É difícil perceber porque, a rigor, o fato de que comece por aí, a atuação de um estado que passa a operar na área de proteção social deva merecer avaliação negativa (...)" . Reis conclui com sua concepção de cidadania: "...cidadania real é, em princípio, aquela condição em que os membros da coletividade se afirmam por si mesmos, mas a necessidade de se lidar com o caso dos que não podem afirmar-se por si mesmos, leva a que a noção seja reformulada para incluir, a contragosto, um inevitável ingrediente paternalista, que seria inerente à própria idéia de 'proteção social' (aspas do autor) e à dimensão social, como tal, da cidadania".¹⁰⁹

4.8 Qual democracia?

Estas breves observações sobre a retomada da democracia brasileira e do agente chave do processo democrático que é a cidadania nos permite afirmar que hoje as definições de democracia são muitas. O jurista e professor italiano Norberto Bobbio (1909-2004) discorre longamente sobre as origens da democracia, diferenciando a democracia dos antigos da dos modernos. Na primeira, nos Estados menores, os cidadãos vão à praça decidir sobre suas ações

¹⁰⁹Reis, Fabio Wanderley. *Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil* in "Para a Década de 90, Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas, Políticas Sociais e Organização do Trabalho", nº 4, Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social - Instituto de Planejamento - IPEA-IPLAN, 1989.

públicas; na segunda, o parlamento representa e é mediador da vontade do povo no Estado moderno.

A definição mais sintética, para Bobbio, é a de que a democracia é "o poder em público". Afirma o jurista:

"Uso essa expressão sintética para indicar todos aqueles expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados 'vejam' como e onde as tomam".¹¹⁰

Bobbio esclarece que o "público" a que se refere não é aquele disforme, em meio à massa, mas o público ativo, aquele que interage com seu espaço público. Esta visibilidade da tomada de decisão do governante nos remete a um tema importante para o jornalismo. Continua Bobbio:

"... Na passagem da democracia direta (a dos antigos) para a democracia representativa (a dos modernos) desaparece a praça, mas não a exigência de visibilidade (grifo do autor) do poder, que passa a ser satisfeita de outra maneira, com a publicidade das sessões do Parlamento, com a formação de uma opinião pública através do exercício da liberdade de imprensa, com a solicitação dirigida aos líderes políticos de que façam suas declarações através dos meios de comunicação de massa".¹¹¹

Weber contribui com esta reflexão sobre democracia afirmando que a expressão democratização é, geralmente, imprecisa e pode ser enganosa:

"A própria demos, no sentido de uma massa inarticulada, jamais governa associações maiores; é governada e sua existência modifica a forma pela qual os líderes executivos são selecionados

¹¹⁰Bobbio, Norberto; Michelângelo Bovero(org). *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*, Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000, [1999]; p.386.

¹¹¹Idem, p.387.

e a medida de influência que a demos, ou melhor, os círculos sociais em seu meio, podem exercer sobre o conteúdo e direção das atividades administrativas, suplementando o que é chamado de opinião pública".¹¹² (grifos do autor).

É importante esta ressalva que Weber primeiramente faz e depois Bobbio, seguido por Wanderley Guilherme dos Santos, quanto à participação organizada de grupos de interesse na pressão dos assuntos ditos de Estado e de governo. A arquitetura do processo de participação política do maior número de grupos organizados da sociedade é um tema ainda envolto numa áurea de carisma e romantismo no Brasil, talvez por termos vividos uma época tão dinâmica quanto os anos 60 e 70 sob a opressão. O resultado foi a perda da perspectiva de que o encargo dos governados na participação pública é complexo e lento em seu processo de resultados.

Weber prossegue e afirma que a democratização não significa necessariamente uma participação cada vez mais ativa dos governados na autoridade de estrutura social, lembrando que isso pode ser apenas um resultado da democratização. Mas, na verdade, o que se trata é que o conceito político de democracia, deduzido de "direitos iguais" (aspas do autor) dos governados, inclui: 1) obstáculo ao desenvolvimento de um estamento fechado de funcionários, no interesse de uma acessibilidade universal dos cargos e 2) minimização da autoridade do funcionalismo no interesse da expansão da esfera de influência da *opinião pública* (grifo do autor) na medida do possível.

¹¹²Weber. *Ensaaios de Sociologia*, op. cit., p.262.

Na prática, a democracia política lutaria para reduzir o período de mandato, pela eleição e cassação, e não obrigando o candidato a uma especialização.

"Com isso a democracia inevitavelmente entra em conflito com as tendências burocráticas que, pela luta contra o Governo dos notáveis, ela produziu.(...) Democratização é entendida como a minimização da capacidade governativa do funcionário público em favor do maior domínio 'direto' (aspas do autor) possível da demos, que na prática significa os respectivos líderes partidários da demos".¹¹³

Weber conclui que, o que se trata de fato é do *nivelamento dos governados* em oposição ao grupo dominante e burocraticamente articulado, que por sua vez pode ocupar uma posição bastante autocrática, tanto de fato como na forma.

4.9 Os entraves à participação política

Com o passar do tempo, os conceitos alteram seus significados, afinal são abstrações da realidade, os tipos-ideais de Weber. Assim como democracia não se restringe ao governo da vontade do povo, estando embutidos em sua prática um cem número de pressões - a ponto de já se ter cunhado um novo termo, Poliarquia (aliás, ausente nos meios de comunicação de massa), para se definir o modo de governo vigente nas sociedades contemporâneas ocidentais - opinião pública e liberdade de imprensa passaram a ter outras implicações que não se restringem à opinião da maioria, mas à opinião publicada pelos meios de comunicação. E nem ao ato de exercer a atividade jornalística com liberdade incondicional,

¹¹³Idem, p.262.

uma vez que, no jogo imbricado das relações institucionais, todos sabem muito bem o que deve ser ou não publicado.

Nesse ponto, a lição dos clássicos lembrada por Bobbio pode nos dar novas bases para agir nas redações e no espaço público. Comentando o ensaio "O que é o Iluminismo" de Immanuel Kant (1724-1804), Bobbio lembra o mote horaciano "Sapere Aude":

"Como é sabido", destaca o jurista, professor e senador vitalício do Parlamento italiano¹¹⁴, "a expressão aparece inúmeras vezes no texto sobre o Iluminismo de Kant, que o filósofo traduz assim: Tem a coragem de servir-te da tua própria inteligência".¹¹⁵ "É nesse ensaio", lembra o jurista, "que Kant afirma que o Iluminismo consiste na saída do homem do estado de menoridade que ele deve imputar a si mesmo e que na base do Iluminismo está a mais simples de todas as liberdades, a liberdade de fazer uso público da própria razão".¹¹⁶

Kant, com sua própria voz reforça a dificuldade que o comum dos homens transparece ao abdicar da razão, do atrevimento de pensar por si, dispensando os líderes, os religiosos a que se referia o filósofo, preservando, neste texto, a monarquia, especialmente o rei Frederico.

"O medo de agir conforme seu próprio entendimento é quase uma segunda pele. O homem não se sente apto a enfrentar situações de risco. Dogmas e fórmulas, instrumentos mecânicos do uso racional (ou seu desuso) de seus atributos naturais, são o

¹¹⁴Nesta oportunidade, uma retrospectiva do pensamento iluminista: "John Locke formulou a teoria dos direitos naturais do homem: vida, liberdade, propriedade e governo escolhido pelo povo. Voltaire defendeu a liberdade de pensamento e clamou contra censura. Montesquieu negou os privilégios da aristocracia e defendeu o direito de participação dos cidadãos no governo, por intermédio de representantes. Rousseau negou o direito divino dos reis, substituindo-o pelo poder do povo em outorgá-lo". Noya Pinto, Virgílio B, op. cit., p.7-8.

¹¹⁵Kant, Immanuel. *An answer to the question "What is Enlightenment"*, Königsberg in Prussia, 30th september, 1784. Tradução da autora desta tese.

¹¹⁶Bobbio, op. cit., p.406.

círculo e o isolamento de sua permanente imaturidade. Confinamento mental que não permite que se liberte e limita seu caminho.

Há mais chances do público caminhar para o iluminismo. É quase inevitável, se apenas ao público se atribui a liberdade. No público, haverá sempre poucos que pensam por si sós, apontados como líderes da massa. Estes líderes, uma vez que são libertos dos entraves da imaturidade, disseminarão o espírito da razão, o respeito pelo valor pessoal e os tributos para que todos os homens pensem por si mesmos".¹¹⁷

Comenta Bobbio:

"Para o homem que saiu da menoridade o poder não tem, não deve mais ter, segredos. Para que o homem que chegou à maioridade possa fazer uso público da própria razão, é necessário que tenha um conhecimento pleno das questões do Estado. Para que ele tenha pleno conhecimento das questões do Estado, é necessário que o poder aja em público", caindo, por terra, conclui Bobbio, uma das razões do segredo de Estado.

"Cabe a Kant o mérito de ter exposto com máxima clareza o problema da publicidade do poder e de ter-lhe dado uma justificação ética".¹¹⁸

Bobbio, relembrando os conceitos de *arcana Imperi, Natura e Dei*, isto é, forma de preservar os poderes absolutos dos Estados despóticos; da natureza em confronto com os dogmas da Idade Média frente ao renascimento da ciências na Idade Moderna e a preservação do poder da Igreja diante dos mistérios de Deus, o jurista esclarece que este princípio da publicidade, explicitado por Kant, também no ensaio *Pela Paz Perpétua*, fora contextualizado pelo filósofo a propósito do direito internacional, para conter o poder dos Estados.

¹¹⁷Kant, Immanuel, op. cit. Tradução da autora desta tese.

¹¹⁸Idem, p.406.

"Todas as ações relativas aos direitos de outros homens, cuja a máxima não é compatível com a publicidade, são injustas", continua Kant:

"Uma máxima que eu não possa tornar pública sem com isso tornar vão o objetivo ao qual me propus, que deve ser mantida absolutamente em segredo para que se realize, que eu não possa confessar publicamente sem provocar a resistência imediata de todos contra meu propósito, uma máxima tal não pode explicar essa reação necessária e universal de todos contra mim (...) a não ser pela injustiça com a qual ela ameaça a todos".¹¹⁹

O conflito na prática da administração pública desse conceito de justiça, o qual o segredo por não se permitir a luz do dia concentra uma injustiça que cedo ou tarde atingirá a todos, em favor do privilégio de poucos, está num dos mais caros poderes da burocracia, segundo Weber.

"Toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seu conhecimento e intenções. A administração burocrática tende sempre a ser uma administração de 'sessões secretas' (aspas do autor): na medida em que pode, oculta seu conhecimento e ação da crítica.(...) A tendência para o segredo, em certos setores administrativos, segue sua natureza material: em toda parte que a natureza de poder da estrutura de domínio para com o exterior (grifo do autor) está em jogo, seja ele um concorrente econômico de uma empresa privada, ou um estado estrangeiro, potencialmente hostil, encontramos o segredo.

Para que tenha êxito, a administração da diplomacia só pode ser controlada em proporções muito limitadas. A administração militar deve insistir no disfarce de suas medidas mais importantes; com a crescente significação dos aspectos puramente técnicos, tudo isso se acentua. Os partidos políticos não procedem de modo diferente, apesar de toda publicidade ostensiva dos congressos católicos e das organizações partidárias, esse segredo

¹¹⁹Kant, I. *Pela paz perpetua*, in Bobbio, op.citada, p.407.

*predominará ainda mais. Toda a postura de combate de uma estrutura social para com o exterior tende a fortalecer a posição do grupo no poder".*¹²⁰

Weber aponta na história a institucionalização do segredo como fonte de poder burocrático. Na época em que escrevia este ensaio, as autoridades eclesiásticas prussianas ameaçavam punir pastores que se expressassem de forma acessível a terceiros (lembra-se das missas em latim da Igreja Católica até os anos 60?). Os funcionários do tesouro do Xá da Pérsia fizeram uma doutrina secreta da sua arte orçamentária e usavam escrita também secreta.

O exemplo mais interessante dado por Weber nos alerta sobre a importância das práticas constitucionais diversas para se assegurar o poder em público. O monarca absoluto, segundo o autor, é impotente contra o conhecimento do perito burocrático. Weber acreditava que era mais impotente do que qualquer chefe político, para espanto do senso comum.

*"O rei constitucional pode controlar melhor esses peritos, devido ao que é, pelo menos relativamente, o caráter público da crítica, ao passo que o monarca absoluto depende, para sua informação, exclusivamente da burocracia".*¹²¹

Weber adota o mesmo raciocínio para as comissões parlamentares de inquérito que devem se preparar para destrinchar os segredos burocráticos das questões públicas e a quem a burocracia interessa que permaneçam na ignorância. Imaginem ao povo miúdo das ruas, informado através de editais publicitários e na dependência da ação editorial da mídia. E quase sempre mal preparado pela educação insuficiente.

¹²⁰Weber, *Ensaio de Sociologia*, op. cit., p.270.

¹²¹Idem, p.272.

No Brasil, até mesmo as elites variadas sofrem para entender o conhecimento das questões públicas transformadas em matéria árdua pelos notáveis. Não sem uma intenção política: a de inibir, pelo segredo, a participação política.

Jurgen Habermas, segunda geração da escola de Frankfurt, reforça o uso público da razão através da discussão coletiva, que na sociedade contemporânea se dá, com severas restrições, e no nível macro, no espaço da mídia.

"Da perspectiva do Iluminismo ... pensar por si mesmo coincide pensar em voz alta, assim como o uso da razão coincidiria com sua utilização pública: é certo que se diz: a liberdade de falar e de escrever, pode ser-nos retirada por um poder superior, mas não a liberdade de pensar. Até que ponto, e com qual grau de correção iríamos pensar se não pudéssemos fazê-lo de algum modo em comunhão com outros, aos quais comunicamos os nossos pensamentos e vice-versa?".¹²²

A definição de Bobbio sobre "o poder em público" nos remeteu ao exercício do discurso iluminista em público. Ao método racional utilizado de Kant a Weber, de Bobbio a Habermas para abstrair os conceitos das transformações do mundo e explicar a dinâmica das relações sociais, cada filósofo em seu espaço, tempo e inquietações intelectuais.

"O que em definitivo criou o capitalismo foi a empresa duradoura e racional, a contabilidade racional, a técnica racional, o Direito racional, a tudo isso há que juntar a ideologia racional, a racionalização da vida, a ética racional na economia", afirmara Weber. E para quem não puder afrontar de frente este destino, as

¹²²Habermas, Jurgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, tradução de Flávio R. Kothe - Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984[1961], p.59.

misericordiosas igrejas estarão abertas, contanto que se faça o sacrifício do intelecto".¹²³

Briggs e Burke, no capítulo "Mídia e Esfera Pública" de seu livro sobre história da mídia, já citado, reforçam a importância do século XVIII e a contribuição do iluminismo francês, que consideram parte dominante de um movimento europeu de educação, crítica e reforma que teve outros centros de excelência na Escócia e Suíça e penetrou também nas Américas do Norte e do Sul.¹²⁴

Comentam os autores que, a metáfora da "luz" (aspas de Briggs e Burke) foi levada a sério na definição do movimento pelos seus participantes. A luz era a "razão", palavra chave da época, usada em oposição a fé, superstição, tradição e preconceito. Outra palavra-chave do período era "crítica".

"...Em sua ênfase no pensamento racional e crítico do século XVIII, assim como no destaque à idéia de 'o público', Habermas repetiu ou traduziu em termos do século XX o que os participantes do 'Iluminismo' já diziam sobre si mesmos. Exigindo reforma em vez de revolução, eles concebiam seu papel como educacional, no mais amplo sentido da palavra educação. A mídia foi o instrumento usado".¹²⁵, concluem Briggs e Burke.

¹²³Weber, Max. *História Econômica Geral*, Editora FCE, 1956, p.298, Apud Tragtenberg, Maurício, *Introdução - Edição Brasileira: Atualidade de Max Weber* in Weber, Max, *Metodologia das Ciências Sociais*, São Paulo: Cortez; Campinas (SP): Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1992; p XII.

¹²⁴Briggs, Asa e Peter Burke, op. cit., p.103.

¹²⁵Idem, p.103.

4.10 Da democracia à poliarquia

No capitalismo criou-se a democracia das massas, que nos últimos 50 anos corre o perigo da alienação ao ponto reducionista de massa de consumo, uma vez que as possibilidades de participação efetiva se deterioram e sofrem grande transformação nas grandes concentrações. Principalmente nas práticas relativas às eleições diretas, estando, neste estágio da História, o sufrágio universal sob forte pressão do poder econômico, em diversos países.

Em relação às reflexões mais recentes e próximas à América Latina sobre democracia, temos os autores Robert Dahl e Guillermo O'Donnell, que denominam de Poliarquia as democracias políticas das sociedades contemporâneas. Essas poliarquias devem reunir as seguintes características:

- ter suas autoridades eleitas em eleições livres e justas; com sufrágio universal, (dizem inclusivo);
- em princípio, qualquer membro da sociedade tem o direito de se candidatar aos cargos eletivos;
- há liberdade de associação;
- as autoridades eleitas (e algumas nomeadas como juízes da corte suprema) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela Constituição;
- as autoridades eleitas não devem ser sujeitas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as Forças Armadas;

- deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante;
- há liberdade de expressão;
- em relação ao trabalho da imprensa, a mídia é razoavelmente livre e há informação alternativa.

Dahl e O'Donnell definem Poliarquia como um sistema no qual existam estes atributos citados acima em conjunto. Na sua origem, o conceito Poliarquia, segundo seus autores, trata da combinação complexa de três correntes ou tradições históricas: republicanismo; liberalismo, democracia. São poliarquias antigas na América Latina para Dahl e O'Donnell, Colômbia e Venezuela. Como os demais países do hemisfério, eles não têm ou não em peso suficiente, a *accountability* horizontal (A H). Para os autores, somente Uruguai, Costa Rica e Chile (ressaltando os privilégios institucionais das Forças Armadas) apresentam *accountability* horizontal satisfatória.

Este termo, *accountability*, ainda não tem tradução satisfatória para o português nos textos de Ciência Política, mas sua definição ampla pressupõe transparência no ato de governar, uma espécie de prestação de contas, de responsabilização pelos atos públicos. Para O'Donnell, haveria duas *accountabilities*: a horizontal, a que se refere acima, e a vertical.

"Accountability horizontal pressupõe a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificados como delituosos. A accountability horizontal efetiva não é produto de agências isoladas, mas de redes de agências que têm em seu cume

tribunais comprometidos com essa transparência (prestação de contas /responsabilidade pública). Mas, os líderes são aptos a conquistar a anuência destas agências".¹²⁶

Accountability vertical é definida como:

"Ações realizadas individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não. São suas dimensões: eleições; reivindicações sociais, sem coerção, e cobertura regular da mídia às reivindicações sociais e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas".¹²⁷

Estas definições estão diretamente relacionadas à transparência do Estado. Portanto, em tese, colaborariam com a forma ideal de ação da imprensa, que é desvendar para seu público as estruturas de poder que dão forma à ação pública.

A *accountability* horizontal, fraca ou intermitente, como ressalta O'Donnell, se ajusta a algumas poliarquias novas da Ásia como Filipinas, Coreia do Sul e Taiwan, assim como antigas como Índia e alguns países pós-comunistas como Rússia, Bielorrússia, Eslováquia e Ucrânia. Talvez Hungria, Polônia e República Tcheca. Pela explicação de O'Donnell, o Brasil se enquadraria na categoria de poliarquias novas, embora não cite explicitamente o país neste ensaio.

¹²⁶O'Donnell, Guillermo. "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias", São Paulo: Lua Nova, Revista de Cultura e Política, nº 44 - Instituições, 1998, p.27-54 (escrito em 1988) e *Acerca de varias accountabilities Y sus interrelaciones*, texto preparado para o volume *Controlando la política, Ciudadanos y Medio em Las Nuevas Democracias*, organizado por Catalina Smulovitz y Enrique Peruzoti, Universidad Torcuato Di Tella, no prelo. Cópia cedida pelo prof. O'Donnell para a autora desta tese.

¹²⁷O'Donnell, Guilherme. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*, op. cit., p.28.

Ao que nos interessa, a mídia, os autores reconhecem o:

"(...)impacto das reivindicações sociais na mídia, quando denunciam e /ou exigem destituição e punição por atos alegadamente ilícitos de autoridades públicas, depende muito das ações que as agências estatais propriamente autorizadas tomam para investigar e finalmente punir os delitos".¹²⁸

Na ausência de tais ações, as reivindicações sociais e a cobertura da mídia, especialmente se forem abundantes e se referirem a temas que são considerados importantes pela opinião pública, tendem a criar um clima de insatisfação popular com o governo (e às vezes com o próprio regime) que pode obstruir suas políticas e levar à sua derrota nas eleições seguintes.

A insatisfação popular não necessariamente desencadeia procedimentos públicos apropriados, mesmo se a legislação existente os quer. Para O'Donnell, nas novas poliarquias, a mídia tende a substituir os tribunais. Ela denuncia possíveis delitos, nomeia seus supostos responsáveis e divulga quaisquer detalhes que julgue relevantes.

Neste modo próprio de agir, a mídia propicia involuntariamente que algumas autoridades corruptas sejam poupadas de punições que resultariam da intervenção dos tribunais ou outras agências públicas. Outros, que podem ser inocentes de qualquer impossibilidade assim como aquele contra os quais nada pode ser provado, são condenados pela opinião pública, sem o direito a algo parecido com um processo justo para sua defesa.¹²⁹

¹²⁸Idem, p.29.

¹²⁹Ibidem, p.30.

Nos últimos 10 anos, há exemplos marcantes destes casos na mídia brasileira - dos quais a Escola Base e Bar Bodega, em São Paulo, são os mais emblemáticos.¹³⁰ E renasceu a discussão em torno da necessidade de prevalecer o princípio do segredo de justiça em determinados processos, princípio este que, dependendo da sociedade na qual se vive e da transparência do poder judiciário, pode proteger agentes ilegais.

O'Donnell confirma que, para essas novas poliarquias obterem a *accountability* horizontal (AH), é necessário que a informação confiável e adequada seja essencial.

"Uma mídia razoavelmente independente, assim como várias instituições de pesquisa e disseminação devem ter um papel importante, que não substituem agências estatais e que devem angariar dados da realidade. Que indicadores devem ser estes, a metodologia de coleta, a sua periodicidade e os meios pelos quais são difundidos, devem ser decididos por uma autoridade pluralista, não puramente governamental".¹³¹, alerta o autor.

4.11 Como definir o bem comum

Uma discussão oportuna é sobre a definição do bem comum, do bem coletivo, que em última análise daria o impulso inicial às políticas públicas. Tanto já se falou em nome do "povo", nas democracias indiretas, que seu "santo" nome usado em vão, deu margem a desvios de esforços e verbas que, no mínimo, atrasaram o desenvolvimento social do Brasil e

¹³⁰Cf. o caso em Nassif, Luis. *O jornalismo dos anos 90*, op. cit., p.43-48; e p.135-138.

¹³¹O'Donnell, Guillermo, op. cit., p.50.

colaboraram para que os bens comuns da sociedade brasileira fossem irregularmente distribuídos.

Numa entrevista à Folha de S. Paulo de 14/05/1995, Umberto Eco comenta que inventaram os jornais e as gazetas para que os cidadãos fossem mais ou menos informados sobre o bem comum. Mas completa:

"O problema da democracia atual é que os cidadãos não conseguem compartilhar uma nova noção de bem comum".¹³²

O bem comum é um tema recorrente na nossa cultura clássica ao mesmo tempo que a crônica da história está repleta de usurpações e violências contra o bem comum. Bobbio ressalta que a definição de bem comum é ligada às considerações do que significa o fim da política, o fim do poder, e não aos seus meios. O exercício da política, do poder, nos leva ao bom ou mau governo e essa distinção repousa na oposição entre o interesse comum e interesse particular, entre vantagem pública e vantagem privada.

"Leva em consideração não tanto a forma através da qual o poder é exercido, mas o fim que deve ser perseguido. Que esse fim seja a vantagem comum, não do governante ou dos governantes, da classe dominante, da elite do poder, derivada da natureza mesma da sociedade política [...] a qual deve prover a satisfação das necessidades relativas a todos os membros e não apenas a alguns deles, tais como, segundo os tempos e as concepções gerais do viver comum e as diversas e com frequência opostas ideologias, a ordem interna e a paz externa, a liberdade e a igualdade, a prosperidade do Estado no seu conjunto, ou o bem-estar dos cidadãos, a educação para a virtude ou a felicidade".¹³³

¹³²Eco-Logia. Folha de S. Paulo, São Paulo, Caderno Mais, 14/05/1995, p.4-9.

¹³³Bobbio, op. cit., p.210-211.

Bobbio cita a passagem da *Ética a Nicômacos* (1160 a) onde Aristóteles introduz o discurso sobre as sociedades parciais, nas quais os cidadãos dão a vida para perseguir vantagens particulares lícitas, dando como exemplo os navegadores que se reúnem para navegar, os religiosos para os ritos e os prazerosos para o banquete.

*"Essas sociedades particulares devem estar subordinadas à sociedade política porque esta não mira a vantagem do momento, mas a vantagem de toda a vida, e é por isso", acrescenta Aristóteles, "que os legisladores chamam de justo aquilo que é vantajosos para a comunidade".*¹³⁴

Ao contrário, sustenta Bobbio, quando alguns cidadãos se reúnem numa sociedade particular, mas com um fim político, e portanto não-particular, mas geral, nasce a facção, que gera a discórdia e, através desta, produz -se ou a desagregação da cidade, ou, se sair vitoriosa, um governo que visa ao bem da parte e não do todo.

*"Na tradição política dos comuni italianos e dos nossos escritores políticos da Idade Média ao Renascimento", recorda o autor, "o ideal do bom governo identifica-se com o governo para o bem comum em oposição ao governo para o bem da parte, da facção, de um só, do tirano".*¹³⁵

No início da *Ética a Nicômacos* (1094), Livro I, Aristóteles afirma que toda a arte e toda indagação, assim como toda a ação e todo propósito visam a algum bem. E este bem seria o objeto da ciência política:

"pois esta determina quais são as demais ciências que devem ser estudadas em uma cidade e quais são

¹³⁴No que concerne aos navegantes e aos prazerosos, interpretação livre de Bobbio. Aristóteles (384 aC-322 aC). *Ética a Nicômacos*, 4ª ed., Brasília: Editora da UnB, 2001, p.163-164.

¹³⁵Idem, p.211.

os cidadãos que devem aprendê-las. Uma vez que a ciência política usa as ciências restantes, e mais ainda, legisla sobre o que devemos fazer e sobre aquilo que nós devemos abster-nos, a finalidade desta ciência inclui necessariamente a finalidade das outras, e então esta finalidade deve ser o bem do homem".

Nesta passagem, o filósofo estabelece a diferença entre o bem de um único homem isoladamente e de uma cidade, que é o que nos interessa neste estudo, o viés coletivo de uma ação pública e sua divulgação.

"... embora seja desejável atingir a finalidade apenas para um único homem, é mais nobilitante e mais divino atingi-la para uma nação ou para as cidades. Sendo este o objetivo de nossa investigação, tal investigação é de certo modo o estudo da ciência política".¹³⁶

Aristóteles infere uma grande responsabilidade à ciência política ao afirmar que sua finalidade suprema é o bem do homem e seu principal empenho é infundir um certo caráter nos cidadãos, por exemplo, pontua o filósofo:

"torná-los bons e capazes de praticar boas ações".¹³⁷

Como jurista, Bobbio acredita que o Direito assegura o bem comum, e não o livre arbítrio do homem formado na ciência política, como quer Aristóteles.

"O bom governo rege a coisa pública mediante a justiça e através da justiça assegura a concórdia entre os cidadãos e a paz geral. A idéia do bom governo entendido como o governo para o bem comum

¹³⁶Aristóteles, op. cit., p.17-18.

¹³⁷Idem, p.28. Lembremos que Aristóteles é discípulo de Platão, autor, entre outras obras, da *República*, que dá grande importância à formação educacional do cidadão para a ação pública.

é e sempre será associada à idéia de que apenas o governo segundo a justiça impede a formação de desigualdades que, desde Aristóteles, eram a principal causa do surgimento das facções, e assegura aquela concórdia, ou unidade do todo, que é a condição necessária para a sobrevivência da comunidade política".¹³⁸

Bobbio afirma que o constitucionalismo representa o desfecho natural da idéia do bom governo fundado na supremacia da lei.

"De modo análogo, apenas com a instituição e o exercício da democracia representativa as divisões se deslocam da aldeia para o parlamento, onde o dissenso é, por assim dizer, constitucionalizado e, portanto, legitimado, e onde nascem os partidos no sentido moderno da palavra - e não mais as facções - enquanto partes que, representando cada qual a seu turno o todo e alternando-se no poder quando a alternativa é possível, constituem o necessário trâmite entre os cidadãos e o Estado, e desse modo permitem a permanência da democracia, ou seja, de um sistema poliárquico em uma sociedade de massa".¹³⁹

4.12 Consentimento dos governados

A despeito da imensa obra de Bobbio, suas reflexões aqui se tornam insuficientes quando observamos o funcionamento das democracias atuais, apesar dos marcos importantes que destaca para se reconhecer uma situação de tirania e dissenso. Os enunciados acima ganham mais sentido quando Noam Chomsky afirma:

¹³⁸Ibidem, p.211.

¹³⁹Ibidem, p.213.

"Uma sociedade democrática decente deveria ser baseada no princípio do consentimento dos governados".¹⁴⁰

Chomsky está interessado em saber como as sociedades mais livres e democráticas trataram o fato de que as pessoas devem ser governadas e controladas e, de que forma, mesmo os governos mais brutais precisam do consentimento de seus governados. Geralmente, lembra o autor:

"... não o obtém apenas à força. Durante anos as forças populares têm procurado obter uma fatia maior na administração de seus interesses, "- e aqui poderíamos entender que a pressão por políticas públicas seria uma forma de fazê-lo - "com alguns sucessos ao lado de muitas derrotas. Entretanto, desenvolveu-se um corpo instrutivo de pensamento para justificar a resistência da elite à democracia".¹⁴¹

Chomsky ressalta a moldura doutrinal que escora a prática desta resistência analisando neste artigo diversos pensadores que desfilaram no pensamento ocidental nos últimos 250 anos.

Na contramão de que, na democracia, a prática da política leva ao consenso e à vontade da maioria, Chomsky afirma que para estruturar o consentimento dos governados é necessário não apenas iludí-los sobre a política, mas também esconder as forças que lançam a sombra chamada política. Tomando os Estados Unidos como objeto, e o autor justifica a escolha em razão de seu poder incomparável e por ter instituições estáveis, comenta:

"Com a compreensão adequada do conceito de consentimento podemos ver que a implementação da agenda comercial, apesar das objeções do público,

¹⁴⁰Chomsky, Noam. *Consentimento sem consentimento: a teoria e a prática da democracia*, Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP, nº 29, vol.II, janeiro-abril de 1997.

¹⁴¹Chomsky, N., op. cit., p.259.

é feita com o consentimento dos governados, uma forma de consentimento sem consentimento. É uma boa descrição do que está acontecendo nos Estados Unidos. Existe freqüentemente um hiato entre as preferências do povo e a política pública. Nos anos recentes tal hiato tornou-se substancial".¹⁴²

Chomsky, prossegue:

"A seguinte comparação lança mais luz sobre o funcionamento do sistema democrático: mais de 80% do povo acha que o governo é administrado para o benefício de poucos e de interesses especiais, e não deles mesmos; até anos anteriores, eram mais de 50%. Mais de 80% acredita que o sistema econômico é inerentemente injusto e os trabalhadores têm pouca influência sobre o que acontece no país. Mais de 70% sente que os negócios ganharam grande poder em muitos aspectos da vida norte-americana. De 20 a 21% do público acreditam que as corporações deveriam sacrificar um pouco do lucro para melhorar a vida de seus trabalhadores e comunidades" (grifos do autor).¹⁴³

Citando quem considera um dos maiores filósofos do século XX, John Dewey (1859-1952), e figura de liderança do liberalismo norte-americano, Chomsky interpreta os dados da pesquisa acima inspirado pelas palavras de Dewey:

"...a fala da democracia tem pouco conteúdo quando grandes negócios governam a vida do país através do controle dos meios de produção, troca, publicidade, transporte e comunicação, reforçada pelo comando da imprensa, agentes de imprensa e outros meios de publicidade e propaganda".¹⁴⁴

¹⁴²Idem, p.269.

¹⁴³Ibidem, p.269.

¹⁴⁴Dewey in Chomsky, op.cit., p.261. Dewey, antes do início do Estado Novo (1937), foi traduzido no Brasil por Godofredo Rangel e Anísio Teixeira. Na apresentação da provável primeira edição, datada de 1936, republicada na 3ª. edição de sua obra *Democracia e Educação*, editada pela Companhia Editora Nacional, de São Paulo, em 1959, Anísio Teixeira afirma que Dewey era naquela ocasião "considerado no mundo como o filósofo da democracia. Coube a ele desenvolver em todas as suas possibilidades e conseqüências o ideal democrático, em face das condições modernas da ciência e do mundo.

Chomsky aponta outro caso de consentimento sem consentimento quando a nossa sociedade "consentiu que a competição livre fosse organizada pela liderança e propaganda". Citando Edward Bernays, um dos fundadores da indústria de relações públicas norte-americana, figura de destaque desde os anos 20 e autor do manual "Propaganda", destaca suas observações:

"a manipulação consciente e inteligente dos hábitos organizados e opiniões de massa é um elemento importante na sociedade democrática. Para levar a cabo essa tarefa essencial as minorias inteligentes devem fazer uso de propaganda contínua e sistemática porque somente elas entendem os processos mentais e padrões sociais das massas e podem mexer os fios que controlam a mente pública".¹⁴⁵

Como se a realidade fosse linear e sem rupturas, e seguisse seu curso de acordo com o planejado, Bernays afirmava que a propaganda proporciona à liderança um mecanismo para:

"...moldar a mente das massas para que lancem sua força recém obtida na direção desejada. A liderança pode arregimentar a mente pública em cada passo exatamente como um exército disciplina o corpo de seus soldados." Esse processo de "consentimento manipulado" é a própria essência do processo democrático, escreveu Bernays, segundo Chomsky.

Bernays trabalhou na primeira agência governamental dos Estados Unidos, o Comitê Woodrow Wilson de

Não se trata de uma exposição acidental e provisória, mas da análise de suas premissas definitivas e da descoberta do método adequado de lidar com os seus problemas e as suas dificuldades". São obras de Dewey, entre outras: *A Filosofia em Reconstrução*, São Paulo: Cia Editoria Nacional, 1958 [1918]; *Como pensamos*, São Paulo: Cia Editora Nacional, Biblioteca Pedagogia Brasileira, 1953 [1952].

¹⁴⁵Chomsky, N., op. cit., p.267.

Informação Pública, que levou este nome em homenagem a Woodrow Wilson, um dos presidentes norte-americanos (1914) que implantou a administração pública nos Estados Unidos, reconhecidamente catastrófica e corrupta no final do século XIX/início do XX.

Retomando a discussão sobre o bem comum, talvez O'Donnell e a poliarquia consigam auxiliar nesta reflexão. Para este autor, conforme já mencionado, a poliarquia é uma síntese complexa de três correntes ou tradições históricas: democracia, liberalismo e republicanismo.

"O componente liberal está em alguns direitos que não devem ser usurpados por nenhum poder, incluindo, em especial, pelo Estado; o componente republicano está no cumprimento dos deveres públicos, uma atividade de tal forma enobrecedora que requer uma cuidadosa sujeição à lei e um devotado serviço ao interesse público, mesmo que às custas de sacrificar os interesses privados dos mandatários".¹⁴⁶

Ambas as tradições, esclarece O'Donnell,

"a liberal e a republicana, propõem uma distinção crucial entre as esferas públicas e privada, mas as implicações dessa separação são muito diferentes. Para o liberalismo, a área do desenvolvimento próprio e pleno da vida humana é a esfera privada".¹⁴⁷

O liberalismo pede ao Estado o papel de poder suficiente para garantir as liberdades desfrutadas na vida privada sem cair na tentação de usurpar esta mesma liberdade, sugere então equilíbrio ao Estado. Para o republicanismo, o

¹⁴⁶O'Donnell, Guillermo. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*, op. cit., p.30-31.

¹⁴⁷Idem, p.31.

lugar onde se dá o desenvolvimento humano apropriado e pleno é na esfera pública (*res pública*).

O autor conclui que a tradição democrática ignora essas distinções: podem haver atividades privadas, mas em primeiro lugar, aqueles que participam das decisões coletivas não são a elite virtuosa e sim aqueles mesmos que podem encarregar-se de uma vida privada ativa.

"O demos pode deliberar sobre qualquer questão: ele tem o direito de tomar decisões sobre qualquer tema que julgue apropriado. A democracia, diferentemente do liberalismo e republicanism, traz uma novidade radical: não é apenas um governo para; mas também de e, ainda que na prática de forma incerta, por aqueles que de algum modo são membros de uma dada comunidade política".¹⁴⁸

Para O'Donnell, a combinação complexa e mutante dessas três tradições históricas: liberalismo, republicanism e democracia caracterizam as poliarquias que, o sociólogo acredita, são as democracias realmente existentes no mundo moderno. Diante dessa premissa, definir o bem comum ou coletivo por consenso, em nome do qual, os governantes justificam seus atos, requer reflexão redobrada neste mundo em transição.

No Brasil, o jornalista Cláudio Abramo (1923-1987) sugeria um jeito muito próprio de escolher o cidadão que precisava da atenção do Estado, isto é, o sujeito da política pública: é preciso saber quanto de proteína ingeriu na infância¹⁴⁹. A quantidade fará toda a diferença e se for insuficiente, deixará seqüelas mentais, colocará aquele

¹⁴⁸Ibidem, opera cit., p.31-34.

¹⁴⁹Conceito emitido em aula para jornalistas profissionais na Escola de Comunicações e Artes da USP - 1986.

cidadão em desvantagem frente ao outro nas disputas da vida. Estaria aí, o cerne da desigualdade.

4.13 O Dilema do Prisioneiro

Não serão discutidas neste trabalho, as abordagens metodológicas utilizadas hoje nas Ciências Sociais: racionalistas (escolha pública/escolha racional); culturalistas e estruturalistas.¹⁵⁰ Mas na tentativa de discutir sobre o bem coletivo, ou bem comum, seguem as reflexões do professor emérito da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, Fábio Wanderley Reis, que, ao abordar a produção das políticas públicas com a lente da *public choice* (escolha pública) do tipo ideal racionalista, escreve:

"(...questões relativas ao que se poderia designar como a 'economia da coexistência', isto é, a política), aponta fatalmente para um problema de coordenação e organização se pode supor que os agentes em questão não quererão viver num estado de 'guerra de todos contra todos'. Em outras palavras, há sempre um problema constitucional (grifo do autor) - um problema de minimizar as 'externalidades' que o comportamento de uns acarreta para os outros e de se alcançar, pelo menos neste sentido, o bem coletivo - a ser enfrentado, em diferentes níveis, por qualquer conjunto de 'feixes de preferências' que devam

¹⁵⁰Genericamente, na abordagem racionalista, estuda-se como os atores sociais empregam a razão para satisfazer seus interesses e como procedem para maximizar estes interesses; na culturalista, estuda-se as regras que constituem identidades individuais e de grupos : e, na estruturalista, as dinâmicas históricas e os tipos sociais reais in Lichbach, Mark Irving e Zuckermnsn, Alan S, *Comparative Politics - Rationality, Culture and Structure*, Cambridge University, 1997.

coexistir - ou, o que é crucial, por qualquer conjunto de tais conjuntos".¹⁵¹

Mancur Olson Jr, autor de *A Lógica da Ação Coletiva*, segundo prof .Reis, um clássico da literatura da *public choice*, ao criticar um postulado consagrado da sociologia tradicional (ou das ciências sociais em geral), segundo o qual as coletividades agem para a promoção de seus interesses grupais ou coletivos, infere:

"Dado um conjunto de indivíduos cuja situação objetiva os leva a terem em comum um determinado interesse, o postulado conduz à suposição de que tais indivíduos agirão, espontânea e naturalmente, de forma a procurar assegurar a realização de seu interesse comum".¹⁵²

"De acordo com Olson", prossegue Reis, "a vigência de tal postulado estaria baseada em sua suposta congruência com a premissa do comportamento egoístico e racional por parte dos indivíduos (grifo do autor): dado que se presume que os indivíduos são egoístas e racionais, e dado que o interesse comum corresponde ao interesse de todos, caberia presumir igualmente que os grupos compostos de tais indivíduos agirão na defesa de seus interesses".¹⁵³

Olson revela o que há de logicamente inconsistente na extrapolação para o plano coletivo da premissa relativa ao comportamento individual. Sustenta este autor que, na medida em que sejam egoisticamente motivados e racionais, os indivíduos não (grifo do autor) agirão naturalmente para a promoção do interesse comum. Isso se deve a que se trata, com o interesse comum, de um *bem público* ou

¹⁵¹Reis, Fábio Wanderley. *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*, 2.ed. revisada, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000 [1984], p.102.

¹⁵²Idem, p.104.

¹⁵³Ibidem, p.104.

bem coletivo (grifo do autor), o qual, por sua própria natureza, se assegurado para uma parcela qualquer de uma categoria de indivíduos em relação à qual ele se apresenta como tal, estará necessariamente assegurado para os demais.

Daí que o bem público não represente por si mesmo, para indivíduos egoístas e racionais, um estímulo suficiente ao dispêndio de energia ou recursos necessários para sua consecução. Em conseqüência, a presunção deve ser que a ação coletiva não se realizará, ao menos que haja coerção, ou o que Olson denomina "incentivos separados" que atuem seletivamente em termos individuais e correspondam a ganhos ou benefícios individuais, derivados da participação na ação coletiva mas independentes da realização do próprio bem coletivo como tal.¹⁵⁴

Reis comenta que no conflito entre interesses particulares e interesse comum para o caso da conduta racionalmente orientada, tem formulação a um tempo dramática e esquematizada no que se tornou conhecido na literatura sobre Teoria dos Jogos como o "Dilema do Prisioneiro", uma expressão genérica para identificar o conflito, a seguir:

"Dois indivíduos que têm a possibilidade de ganho conjunto através da adoção de determinada linha de ação inscrita entre as alternativas que deparam são levados, dados os estímulos existentes à ação guiada pelo interesse particular, a adotar racionalmente (grifo do autor) estratégias que redundam em desastre para ambos.

Um ponto adicional de interesse evidenciado pelo jogo do dilema do prisioneiro", continua Reis, "é o de que, ainda que a forma usual de apresentar a situação em que os agentes se vêem envolvidos suponha a impossibilidade de comunicação entre eles, a possibilidade de que se comuniquem e cheguem eventualmente ao estabelecimento de um

¹⁵⁴Ibidem, p.104.

*pacto de ação condizente com o interesse comum não virá senão a significar, dada a estrutura da situação, que cada qual terá motivos adicionais para agir de forma a promover seu interesse pessoal e a frustrar o interesse coletivo, e o pacto estabelecido estará destinado a não ser observado, a menos que os agentes venham a ser coagidos a observá-lo".*¹⁵⁵

Interesse coletivo e pacto estabelecido nos remetem a Rousseau e seu *Contrato Social*. A sobrevivência no estado natural da força, da submissão de um mais fraco por um mais forte, sem os princípios da lei, na opinião do autor nascido em Genebra em 1714, formulador de estudos sobre instituições políticas, precursor da Revolução Francesa, *"pereceria o gênero humano se não mudasse sua maneira de ser"*.¹⁵⁶

Na reflexão de Rousseau, a força e a liberdade de cada homem são seus meios de conservação; a questão trata de:

"Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça portanto senão a si mesmo e permaneça tão livre como anteriormente. Tal é o problema fundamental cuja solução é dada pelo contrato social".¹⁵⁷

Na visão de Rousseau, cada membro de uma sociedade alienaria sua liberdade natural (a força do forte sobre o fraco) e assumiria sua liberdade convencional (convencionada por lei, sob a organização da ordem social).

"A alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, em favor de toda a comunidade;

¹⁵⁵Reis, Fabio Wanderley. op. cit., p.104-109.

¹⁵⁶Rousseau, Jean-Jacques. *O Contrato Social e outros escritos*, 5ª ed., São Paulo: Editora Cultrix, 1975[1754], p.21-37.

¹⁵⁷Idem, p.30.

*porque, primeiramente, cada qual se entregando por completo e sendo a condição igual para todos, a ninguém interessa torná-la onerosa para os outros".*¹⁵⁸

Para Rousseau, a essência do pacto social seria que cada um de nós põe em comum sua pessoa e toda sua autoridade sob o supremo comando da vontade geral, e recebemos em conjunto cada membro como parte indivisível do todo¹⁵⁹. Este *supremo comando da vontade geral* é o nó conflituoso da questão. Nele está inserida a discussão da autoridade legítima que conduzirá o processo da definição e concretização da vontade geral. Vale dizer, as instituições. Do amálgama que servirá de meio de coesão à sociedade, para realizar este processo de convivência e existência do objetivo comum. Da definição do que é bem comum e suas formas de realizá-lo.

Para Wanderley G. dos Santos, Rousseau teve uma intuição preciosa e que deve ser repensada nas sociedades contemporâneas. A formulação e juramento de um contrato social básico entre a maioria esmagadora dos membros de uma comunidade, que deve ser obedecido de forma unânime, são as condições para que contrato constitucional sobreviva aos conflitos da História.

Para o autor, o arranjo constitucional só vigora baseado no pacto social.

*"...primeiro, sustento que um pacto institucional será tanto mais isento, imparcial, quanto maior for o coeficiente de aleatoriedade"*¹⁶⁰, de

¹⁵⁸Ibidem, p.30.

¹⁵⁹Ibidem, p.31.

¹⁶⁰Aleatoriedade constitucional, que nesta definição se confunde com pacto institucional isento, é explicada por Santos através de uma versão do princípio da justiça aleatória encontrada no conceito de *véu da ignorância* (grifo do autor) utilizado por John Rawls (1921-2002), filósofo norte-americano, autor de *Uma Teoria da Justiça* (1971);

indeterminação, nele garantido.; segundo, quanto menor for o consenso cívico sobre a justiça da aleatoriedade constitucional, maior a tendência dos grupos organizados para alterar dispositivos que, conjunturalmente, colocam-nos em circunstâncias desfavoráveis no conflito distributivo. Em outras palavras: se os grupos organizados da sociedade não honram o compromisso de aceitar as conseqüências de um pacto constitucional isento, maior será a probabilidade de que conflitos sóciopolíticos convertam-se em conflitos institucionais".¹⁶¹

Quanto à qualidade do pacto que se segue, para Santos são reduzidas as chances de estabilidade institucional em sociedades cujo contrato social é firmado de má fé, sentindo-se as partes contratantes livres para alterar o pacto constitucional, ou forçar essas mudanças, apoiadas tão-somente nas condições econômicas e sociais em que se encontram.

"Toda a sociedade composta por grupos que aceitam condições materiais como razões suficientes para mudanças institucionais faz parte do conjunto de sociedades pré - contrato, cujo nível de conflito e violência de toda sorte é consideravelmente elevado".¹⁶²

Liberalismo político (1993); O Direito dos Povos (1999) e Justiça com Equidade (2001). "Em busca das condições que produziriam um sistema institucional justo, portanto (grifo do autor) a ser reverenciado por todos, Rawls define o que considera a condição original de escolha dos princípios constitucionais. Essencialmente, ela se caracteriza pelo fato de que ninguém, em tal condição, pode saber onde virá a se encontrar na hierarquia socioeconômica, caso os princípios selecionados sejam x,y,ou z. É o aleatório e imprevisível o que ocorrerá com cada indivíduo que torna sua escolha isenta. (...) Rawls sustenta que, na condição original da ignorância, os indivíduos tenderiam a escolher os princípios mais justos e solidários, dada a possibilidade de que, descerrado o véu, venha a encontrar-se em circunstâncias sociais desfavoráveis". Wanderley Guilherme dos Santos salienta que o pacto social original que garante a operacionalidade do pacto institucional posterior, está expresso na aceitação do véu da ignorância como condição originária dos princípios constitucionais que virão. Condição esta, não prevista por Rawls, mas lembrada por Santos. Santos, op. cit., p.186-187.

¹⁶¹Santos.Wanderley Guilherme, op. cit., p.184.

¹⁶²Idem, p.185.

Santos argumenta que o problema crucial do Brasil não consiste prioritariamente na ausência de um pacto político ou constitucional, mas na existência de um contrato social de boa fé entre todos os grupos organizados do país.

*"Seja enfatizado, de imediato, que tal contrato haverá de incluir provisões relativas a todos os desorganizados e civilmente incapacitados, sob pena de que continuem a servir de pretexto para que os organizados, à esquerda ou à direita, rompam o compromisso social e busquem extrair vantagem em mudanças constitucionais-institucionais".*¹⁶³

Para Wanderley G. Santos, hoje o Brasil está como durante a alvorada de 1945¹⁶⁴:

*"Conquistamos uma base eleitoral de elevada densidade democrática. Falta-nos fundamentalmente um contrato social que seja a expressão efetiva dos valores com os quais desejamos estar comprometidos. E falta-nos decidir se já alcançamos o ponto em que os custos da tolerância são inferiores aos custos da coação. Isto pode aprender-se através do bom combate político. Ou à antiga, pela força".*¹⁶⁵

Segundo o autor, os neo-oligarcas (aqueles que tiraram ou tiram proveito pecuniário e social da política) optaram pelos atentados institucionais. O sociólogo reafirma sua convicção na boa competição política.

*"Esta é minha apologia democrática"*¹⁶⁶. Frase que lhe dá parte do título do livro em questão, "Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática".

¹⁶³Ibidem, p.186.

¹⁶⁴Quando da queda do Estado Novo (1937/1945) do então ditador, Getúlio Vargas, e em meio aos preparativos de uma Assembléia Nacional Constituinte, a de 1946.

¹⁶⁵Santos, Wanderley Guilherme, op. cit., p.192.

¹⁶⁶Idem, p.192.

4.14 O aparato constitucional

Por ocasião da discussão da Assembléia Nacional Constituinte, ente 86/87, foram ressaltados pontos que deveriam constar na nova Constituição que, grosso modo, dotaram o Brasil de um aparato constitucional avançado.

Em particular ao controle popular face à administração pública, o que nos interessa especialmente quando analisamos políticas públicas, temos no papel instituições que garantem este controle. São elas: no poder judiciário, o procurador geral da República só pode ser demitido pelo Executivo, se aprovado pelo Senado (anteriormente, dispensava-se o Senado); o direito a *habeas data* e de petição, que assegura a qualquer cidadão a possibilidade de pedir informação ao Estado e entrar com petições em caso de se entender ter um direito afrontado.

Estão previstos ainda, como instrumento de controle dos poderes, os Tribunais de Contas da União, Estado e Município que, em princípio, fiscalizam os recursos gastos do orçamento por estes poderes; e, no âmbito do Legislativo, o funcionamento de um Parlamento eleito pelo povo, com a prerrogativa de formar Comissões Parlamentares de Inquérito e Comissões Permanentes a cerca de algum desvio de conduta dos poderes.

Dentre estes órgãos institucionais de fiscalização da sociedade, inclui-se o Ministério Público (MP). Entre 1985 e 1995, vimos uma movimentação ímpar do MP, regulamentada pela Constituição de 1988, ao lado da criação de leis que instituíram direitos difusos e coletivos na ordem jurídica brasileira, como a *Lei da Ação Civil Pública* de 1985, que permite ao cidadão, através do MP, contestar um

direito ferido. Essas alterações, tanto de ampliação do raio de ação do MP, quando das novas leis, podem ser entendidas como coações dos agentes em prol do bem comum, ou ainda, os *"incentivos separados"* lembrados por Olson.

A Constituição Federal em vigor rege sobre funções e atribuições do Ministério Público (MP). Na lei, o MP é um poder independente, separado dos poderes Executivo e Judiciário, criado para *"promover o inquérito civil e ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social"*.¹⁶⁷

Historicamente, o MP é um órgão estatal que detém a responsabilidade exclusiva da acusação no processo criminal e, apesar de fazer parte do Estado, posiciona-se ao lado da sociedade, principalmente a partir de 1973, no governo do gal. Médici, terceiro ditador do regime militar. Sua ação é ampliada diante da ação insuficiente da sociedade civil brasileira, transformando-se em agente político da lei.

"O Brasil é um país de experiência democrática tortuosa onde as instituições políticas tradicionais são criticadas por seu alto déficit de representatividade [...] assim, hoje o MP se arvora defensor público da sociedade, fiscal da administração e guardião do interesse público. Agente fiscalizador do meio ambiente, direito do consumidor, patrimônio público e direitos sociais".¹⁶⁸

Na última década, o MP foi uma das fontes mais utilizadas pela imprensa. Os promotores eram gravados pelas câmeras de TV em ação nas diligências, emprestando um caráter

¹⁶⁷Constituição Federal, promulgada em 1988, do poder judiciário, cap. IV, seção I do capítulo III.

¹⁶⁸Arantes, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*, São Paulo, 2000, Tese (Doutorado), orientação profa. Dra Maria Tereza Sadek; acervo da biblioteca da Faculdade de Filosofia da USP; não publicada. Disponível na biblioteca da Faculdade de Filosofia da USP.

espetacular às apurações que, se por um lado, impressionavam pela firmeza dos jovens promotores, por outro, davam margem a infrações referentes ao sigilo de justiça. Todos mantinham na mídia seus 15 minutos de Elliot Ness.

"Freqüentemente avançando as fronteiras entre o sistema político e sistema judicial, esse voluntarismo político misturado ao ativismo judicial deu margem à judicialização da política e politização da justiça".¹⁶⁹

Independentemente deste aparente hipercrecimento do MP, foram instituídos os direitos difusos e coletivos para pessoas deficientes; abusos no mercado imobiliário; Estatuto da Criança e do Adolescente; Código do Direito do Consumidor; Lei Orgânica Nacional e Estadual do MP; infrações contra a ordem econômica, engenharia genética e meio-ambiente, esta a primeira lei do direito difuso promulgada em 12/09/1981, instituindo o princípio da responsabilidade objetiva nos danos ambientais.

Para Arantes, o voluntarismo político do MP decorre da avaliação crítica e pessimista da sociedade, tanto em relação as suas carências como incapacidade de mobilização.

"Isto também ocorre nos poderes do Estado, que se encontram divorciados da sociedade e incapazes de efetivar seus direitos fundamentais". Cabe então ao MP, prossegue, "tutelar os direitos dessa sociedade fraca, dirigindo suas ações prioritariamente contra o Estado inoperante e as instituições políticas muitas vezes corrompidas por interesses particularistas. O MP ocupa e reduz o espaço vazio que existe entre a sociedade e o Estado, decorrente da fragilidade do nosso tecido social e do desempenho pífio do sistema político representativo".¹⁷⁰

¹⁶⁹Idem.

¹⁷⁰Ibidem, p.95-96.

Uma das observações de Arantes é que este “novo” MP prosperou devido a uma vertente importante do pensamento social brasileiro que sempre denunciou o artificialismo de nossas instituições políticas e incentivou a busca de soluções alternativas para diminuir o fosso existente entre a sociedade e o Estado.

Numa pesquisa do MP apresentada por Arantes, 57% dos pesquisados apontaram a imprensa como uma das instituições que poderiam reforçar a atenção para os novos direitos, difusos e coletivos, seguida pela sociedade civil organizada, PROCOM e delegacias especializadas.¹⁷¹

Sob a luz de Bobbio, o Ministério Público está reforçando seu papel ao fazer cumprir as leis que observam os direitos e deveres que normatizam questões ligadas ao bem comum. A ameaça é a hiperplasia desta gestão, o que não é desejável no equilíbrio de forças das poliarquias, uma vez que o termo democracia, pela demonstração analítica que conta neste capítulo, é insuficiente para categorizar as relações complexas das instituições nas sociedades contemporâneas.

Na consolidação do Estado Moderno, do Estado Nação, Weber intuía, também a partir da burocracia institucionalizada pelo estado da Razão, que somente com a burocratização do Estado e do Direito em geral, via uma possibilidade definida de separar, clara e conceitualmente, uma ordem jurídica “objetiva” dos “direitos subjetivos” (aspas do autor) do indivíduo, que ela garante; de separar o Direito “Público” do Direito “Privado”. Duas instancias relacionadas e plena de significados quando se trata de definir o bem comum, que passa pelo respeito ao público, pois se consolidou com o esforço do coletivo.

¹⁷¹Ibidem, p.99.

"O primeiro regulamenta as inter-relações das autoridades públicas e suas relações com os 'súditos'; o Direito Privado regulamenta as relações dos indivíduos governados entre si. Essa separação conceitual pressupõe a separação conceitual do 'Estado', como um portador abstrato de prerrogativas soberanas e o criador de 'normas jurídicas', das 'autorizações' pessoais dos indivíduos (aspas do autor). Essas formas conceituais estão, necessariamente, distantes da natureza das estruturas da autoridade pré-burocrática, e especialmente das estruturas patrimoniais e feudais.

"A separação conceitual entre privado e público foi concebida e realizada, primeiramente, nas comunidades urbanas, pois tão logo os ocupantes dos postos eram determinados pelas eleições periódicas, o detentor individual do poder, mesmo que ocupasse a mais alta posição, evidentemente, já não era igual ao homem que possuía autoridade 'por sua própria conta' (aspas do autor). Não obstante, coube à total despersonalização da direção administrativa pela burocracia e à sistematização racional do Direito, realizar a separação entre o público e o privado, cabalmente e em princípio", conclui Weber.¹⁷²

Quanto à atuação da imprensa, suas bandeiras habituais na defesa da liberdade de imprensa perdem importância ao se perceber que é temerário o uso de expressões como "liberdade de se expressar, de comungar seu pensamento em público", num momento no qual as expressões editoriais do país (2004) mal dão conta de noticiar, interpretar, opinar pautas que reflitam o esforço de sociedade e governo na trama do que se convencionou chamar de bem comum e do que se pode depreender como conceito de bem comum, após a exposição acima de diversas reflexões da cultura ocidental a respeito. O Brasil se tornou um país complexo para se cobrir. Tem um aparato jurídico-

¹⁷²Weber. *Ensaaios de Sociologia*, op. cit., p.276.

administrativo avançado e uma realidade que, muitas vezes, descumpra vergonhosamente as leis.

4.15 A experiência de Ribeirão Bonito

O site da ONG Transparência Brasil, uma organização internacional que trabalha com a perspectiva de medir a percepção de corrupção nos governos, traz em seu site www.transparencia.org.br uma cartilha, "O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil", que ajuda a detectar sinais de corrupção nas esferas municipais, estaduais e federais da administração pública.

A partir da experiência da cidade paulista de Ribeirão Bonito, na qual um grupo de cidadãos formaram a ONG AMARRIBO para investigar as causas da má administração da cidade¹⁷³, percebe-se que o intrincado sistema de administração pública, no qual se relacionam o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, pode ser burlado por uma série de grandes e pequenos golpes por parte do administrador público, sempre com a conivência de funcionários da prefeitura, da Câmara e sistema jurídico. Ajudando a disseminar uma mentalidade de corrupção na sociedade, que alimenta e mantém impune as grandes quadrilhas de tráfico de drogas e de seres humanos, de seqüestradores, que intranqüilizam severamente a vida brasileira neste início do século XXI.

Segundo a cartilha,

¹⁷³AMARRIBO - Associação dos Amigos de Ribeirão Bonito foi fundada por ex-moradores de Ribeirão Bonito, Estado de São Paulo. São eles: Antoninho Marmo Trevisan, Antonio Chizzottti, João Alberto Ianhez, José Chizzotti e Josmar Verillo.

"Em 9 de novembro de 2001, a ONG AMARRIBO entrou com a primeira representação junto à Promotoria de Justiça da cidade de Ribeirão Bonito, pedindo abertura de inquérito civil público para a investigação dos desvios de verba de merenda escolar, aquisição de combustível, e 'notas frias' de fornecimento de serviços. Cinco dias depois, ingressou junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo com pedido de uma auditoria especial antecipada, também para investigar os mesmos desvios.

"Em 24 de janeiro de 2002, o Tribunal de Contas emitiu relatório em que informa ter encontrado indícios de irregularidades em parte das denúncias. Afirmava ainda que não tinha como comprovar outras acusações, por não ter localizado alguns documentos na prefeitura. Apesar disso, os conselheiros não tiveram a iniciativa de ouvir ninguém - acusadores ou envolvidos. Por ser excessivamente formal, o Tribunal de Contas¹⁷⁴ só conduz investigações se o denunciante entregar provas evidentes de fatos relacionados a desvios orçamentários. Isso leva a questionar seriamente a eficácia dos

¹⁷⁴"As quadrilhas têm aperfeiçoado as suas formas de atuar. Por isso, é preciso que os controles por parte da sociedade também se aprimorem. Como foi observado no caso de Ribeirão Bonito, o Tribunal de Contas do Estado tende a verificar somente os aspectos formais das despesas. O órgão fiscalizador não entra no mérito se a nota fiscal contabilizada é "fria" ou não, se a empresa é "fantasma" ou não, se o valor é compatível com o serviço ou não e se o procedimento licitatório foi montado e conduzido adequadamente ou não. O Tribunal só examina tais questões quando estimulado especificamente. Contudo, mesmo que os aspectos formais examinados sejam irrelevantes diante da grosseira falsificação de documentos verificada em muitas prefeituras do país, os Tribunais de Contas insistem em manter seus procedimentos.

Como, na maioria das vezes, os aspectos formais são observados cuidadosamente pelos fraudadores, o Tribunal, ao aprovar as contas do Município, acaba por passar atestado de idoneidade a um grande número de corruptos e exime publicamente de culpa quem desvia dinheiro público no país. Na forma como atua hoje, os Tribunais de Contas beneficiam indiretamente os corruptos.

Um sinal que pode indicar ato criminoso é o que acontece com o fornecimento de alimentos para a merenda das escolas em algumas regiões do país. Muitas vezes, os produtos que chegam não seguem nenhuma programação e muito menos qualquer lógica nutricional. Nem as merendeiras sabem, em alguns casos, o que será servido aos alunos. A escolha dos produtos que serão entregues às escolas é, na realidade, feita pelos fornecedores, e não pelos funcionários" em "Cartilha de combate à corrupção nas prefeituras do Brasil", edição preliminar Henrique Ostronoff; organização do projeto Cláudio Weber Abramo. Disponível em: www.transparencia.org.br; www.amarribo.org.br.

procedimentos desse órgão na fiscalização dos gastos públicos. A parte do relatório em que o Tribunal de Contas concluía que 'nada se apurou' passou a ser usado publicamente pelo prefeito como prova de idoneidade. Contudo, a regularidade dos procedimentos de licitações é examinada apenas formalmente pelo TCE. Não se verifica se as firmas cadastradas ou participantes das concorrências existem física ou juridicamente. Quanto às notas fiscais, o tribunal faz um exame somente do ponto de vista contábil, sem perquirir sobre a existência das firmas emitentes.

Apesar da omissão do TCE, em 4 de abril de 2002 o promotor público da cidade ingressou com uma ação civil pública contra o prefeito e diversos de seus assessores, solicitando o seu afastamento imediato do cargo. O pedido foi deferido pela juíza da comarca em 8 de abril de 2002, e posteriormente mantido pelo Tribunal de Justiça.

Em 24 de abril de 2002, o prefeito renunciou ao mandato, teve a sua prisão preventiva decretada e fugiu. Mais tarde, acabou por ser preso no município de Chupinguaia, estado de Rondônia".¹⁷⁵

No seu relatório (cartilha), a AMARRIBO confirma que existem várias maneiras de dar início às investigações para se confirmar fraudes e se obter provas sobre o desvio do dinheiro público. Evidentemente, só é possível mover processos contra os fraudadores após a constatação de irregularidades, levantadas pelas investigações. A partir do confronto direto com os corruptos, é preciso mobilizar a população contra os denunciados, a fim de que se consiga o respaldo público para enfrentar toda sorte de retaliação por parte dos infratores.

Qualquer tipo de fraude, como, por exemplo, a existência de empresas fantasmas, o que se pode verificar facilmente pesquisando o nome em questão na Junta Comercial,

¹⁷⁵Cartilha de Combate à corrupção nas prefeituras do Brasil, op. cit.

é motivo suficiente para se fazer uma representação ao Ministério Público, pedindo a abertura de inquérito civil público, ou mesmo de ação civil pública¹⁷⁶. Associações constituídas há pelo menos um ano, nos termos da lei civil, e que tenham entre suas finalidades a proteção à ordem econômica e à livre concorrência, podem ajuizar diretamente uma ação civil pública, lembra a AMARRIBO.

A expressão atribuída a Getúlio Vargas, "a Lei, ora a Lei", da qual se entendia a máxima "aos amigos tudo e aos inimigos a lei", tende a se obscurecer, ou ao menos obter tons mais graduais, junto com os grupos tradicionais que compartilhavam privadamente a República, frente a ações concretas como esta empreendida pela AMARRIBO.

4.16. Conclusão parcial

O que tornar público nas páginas dos jornais?

Esta pergunta formulada por Weber no início do século XX, que se repete a cada fechamento nas redações, trilha um longo caminho de conceitos quando a pauta é política pública.

Este processo se inicia, como demonstramos neste capítulo, na ação social, que em seu conjunto e contigüidade

¹⁷⁶Com o advento da lei nº 10.628 de 24 de dezembro de 2002, a ação judicial contra prefeito municipal por improbidade administrativa passou a ser de competência do Tribunal de Justiça do Estado. Assim, representações pedindo a abertura de inquérito civil público por atos de improbidade administrativa devem ser feitas diretamente ao procurador geral de Justiça do Estado, mas nada obsta que se faça a representação ao promotor público da comarca. Fonte: *Cartilha de combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*, op. cit.

se reflete e se constitui na teia das relações sociais. Este conjunto se materializa a partir do discurso, do pensamento, na participação das palavras e atos, como definiu Hanna Arebndtt (Arendt, 1958) no espaço da esfera pública.

E este pensar em voz alta, de uma comunidade que se consente governar, é refletido pela imprensa e processado em sua realidade público-privada, de empresa que visa lucros e de instituição que emite a discussão pública.

A agilidade do dia-a-dia das redações, quando se põe a campo para cobrir Políticas Públicas no Brasil contemporâneo, não pode ignorar a intrincada compleição deste tema. Políticas Públicas foram sujeito e objeto de alterações consideráveis nos últimos 20 anos e se alimentam da dinâmica da ação pública de um lugar específico, Brasil, fragmentado em realidades locais diferenciadas e país ator e sujeito de um sistema-mundo.

A partir da legalização da participação popular na concepção, implementação e fiscalização das políticas públicas no Brasil, através da Constituição de 1988, e do fortalecimento da independência do Ministério Público do poder Executivo, que, na lei, é o órgão que garante a *Lei do Direito à Ação Civil Pública (1985)*, foram conquistados os incentivos legais para que a sociedade civil se equiparasse em poder com o Estado. Desta conjuntura, se concretiza a possibilidade de se empreender no país ações públicas, que reflitam o *ethos* coletivo, e não somente estatal.

Completem este quadro de estrutura legal, as Leis Orgânicas de Estado e Município e a instituição do direito a *habeas data* e de petição, que assegura a qualquer cidadão a possibilidade de pedir informação ao Estado e entrar com petições em caso de se entender ter um direito afrontado.

Esta configuração jurídica dá base concreta ao crescimento da pressão dos movimentos sociais; dá curso à transição do Estado-Nação para um Estado ainda em configuração; começa a revelar a insuficiência do termo democracia e introduz novas concepções de regimes políticos como a poliarquia (O'Donnell, 1998).

O agir público que se processa traz consigo a formação histórica de seus agentes. Nesta análise, vimos que o Estado brasileiro se pautou muito mais pela dinâmica financeira internacional do que pela pressão interna. (Santo, Wanderley, 1998). Que manteve, não só pela existência de empresas estatais, mas pela própria gestão dos negócios de Estado, um *ethos* empresarial maior do que o burocrático (Martins, 1985). Que o sistema de técnicas, que dariam a infra-estrutura da ação social, foi consolidada através do desenvolvimento tecnológico internacional, com a conseqüente dependência das políticas dos órgãos multilaterais (Santos, Milton, 2004[1996]).

Vimos ainda que há o pensamento hegemônico de se corrigir distorções estruturais, advindas de políticas macroeconômicas engendradas no centro do sistema, através de políticas compensatórias, que seguem o rumo das correções tardias; que se processa a crença de que, fora da rede virtual que conecta mundos e fundos, não há vida na territorialidade local. Como se aos pobres só restasse se conformar com o computador de antepenúltima geração e que não se atribui valor de mercado às soluções que objetivam melhora de condições de vida, formuladas na contigüidade da existência e do compartilhar, como se processou historicamente a evolução das técnicas (Santos, Milton, 2004[1996]).

Por outro lado, percebe-se, neste novo-velho agir público, que as instituições políticas, entre elas os partidos políticos, que outrora serviram para enfrentar a ditadura militar instituída pelo golpe de 64, hoje à frente do governo federal, estadual e municipal, se asseguram a continuidade do poder, ocupando os espaços abertos pela e para a sociedade civil.

E que, se a sinergia que se processa na ação pública não instituir incentivos que impeçam o agir contra o interesse comum, isto se dará certamente. Os agentes, envolvidos numa ação comum, dado o interesse particular, adotarão racionalmente estratégias que redundarão em desastre para ambos (Dilema do Prisioneiro, Olson, 1965). Resta discutir, neste jogo intrincado de interesses, quem ou o que instituirá os limites do agir contra o bem comum, que é volátil, que está sempre em processo de mutação, na busca de oferecer bem-estar aos homens e não, simplesmente, adaptá-lo ao meio, como ocorre com os animais (Ortega y Gasset, 2002[1933]).

O que se conclui é que à luz do público, no espaço da esfera pública, compartilhando de alguma maneira o conhecimento das questões estatais, civis, sociais, econômicas, enfim, públicas, com o conjunto de notáveis que luta para conservar fora do foco público este conhecimento - a exemplo da burocracia persa que criou uma linguagem própria para "preservar" as questões das finanças do Estado, como nos lembrou Weber -, o constituir da dinâmica da ação pública na sociedade será mais equânime e com possibilidades de instituir o bem comum.

É possível que no futuro se despreze os canais institucionais de se governar, de participar da gestão pública, de se comunicar através da grande imprensa, como já

se observa em alguns países da Europa. Mas o que se estabelece hoje, no Brasil, é que os grupos que se apropriam do aparelho do Estado e das representações públicas, através das eleições, nomeações ou circunstâncias empresariais, estabelecem uma margem muito ampla de intervenção na vida do cidadão.

Ocorre que este cidadão não consegue reverter os efeitos da administração pública, muitas vezes, efeitos perversos, na sua existência diária, através de ações que dispensam a participação da concepção cotidiana da administração pública. No início do século XXI, macromanifestações contra políticas econômicas que produzem milhões de desempregados ou protestos contra as guerras, tomaram as ruas da Espanha e Itália. Manifestações, na maioria das vezes, suficientes para acionar uma rede de participação comunitária local, que pressiona as instituições públicas com sucesso.

Aqui nos trópicos, ainda se instituem canais da cidadania convencionais, com a complacência dos poderes da República, para que o cidadão tente limitar a voracidade destes poderes na esfera pública.

Quanto ao jornalismo, o que se pressente é que de nada serve uma imprensa simplesmente opinativa, que exerça a liberdade de expressão, se esta não se der ao trabalho de esmiuçar a fundo as mudanças estruturais e conjunturais pelas quais o Brasil e o mundo passaram nestes últimos 20 anos e as próximas do porvir.

O que se intui é que cabe à imprensa, devido ao seu caráter público, transparecer seu respeito ao bem comum, ao *ethos* coletivo. E isso se concretiza reportando com a máxima acuidade o cenário institucional no qual se desenrolam

os fatos. Realizado este árduo trabalho, ser a favor ou contra o governo é o que menos importa.

O pacto social, o contrato social de Rousseau, atualizado por Wanderley Guilherme dos Santos nesta análise, ainda não se manifestou suficientemente maduro. Ainda não foi capaz de expressar os seus valores e suas bases de negociação, para dotar a sociedade brasileira de um cenário menos catastrófico, em transe social em algumas regiões e questões públicas.

Um cenário no qual as várias elites organizadas emperram a agenda de mudança através de negociações onerosas e balões de ensaios desgastantes. Exercendo o poder de veto, mais do que o da iniciativa, na ação pública. Nesta conjuntura, serve a imprensa, na melhor das hipóteses, de alto-falante, amplificador estridente dessa postura da negação.

5. O ESTADO DA ARTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

5.1 Introdução

Para orientar a reflexão sobre o tratamento editorial dado às políticas públicas no Brasil da década de 90, nos jornais "Folha de S. Paulo" e "O Estado de S. Paulo" e nas revistas "Veja" e "Carta Capital", seria útil conhecer o estado da arte das pesquisas sobre o tema no Brasil 90.

O pesquisador Marcus André Barreto de Melo, do NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp, em seu artigo "Estado, Governo e Políticas Públicas", aborda historicamente a evolução da análise sobre Estado e Políticas Públicas na literatura brasileira, a partir dos anos 50.

Melo propõe uma subdivisão arbitrária de subconjuntos de objetos: primeiramente, regime político, instituições políticas ou Estado brasileiro em termos de traços constitutivos para investigar uma política específica; segundo, políticas setoriais que combinam a análise do processo político com a análise de problemáticas internas às próprias áreas setoriais (saúde, educação, habitação, previdência social, assistência social, saneamento básico, transporte coletivo e políticas sociais); e terceiro, análise de avaliação de políticas.

Segundo o autor, essas pesquisas se deram basicamente em órgãos estatais como FUNDAP (Fundação para o Desenvolvimento Administrativo) de São Paulo e IPEA. Destaca que a prevalência das burocracias públicas na produção de análises sobre políticas está relacionada ao monopólio que desfrutam em termos de acesso às informações relevantes:

"A difusão de banco de dados públicos na Internet provocou melhor difusão de informações. No entanto, o padrão existente é o de pouca transparência na produção e disseminação de dados de informação públicas por consultores e instituições".¹⁷⁷

A partir de 1983, quebraram essa prevalência a ANPOCS (Associação Brasileira de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais) com o Grupo de Trabalho de Políticas Públicas; seguida em 1984 pela Unicamp com a criação do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). Mais tarde, pelo Núcleo de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro e por demais núcleos acadêmicos similares, como o Fórum de Políticas Públicas digital, criado em 2003, pela Universidade São Paulo.

Alguns desses centros se tornaram importantes fontes de informação da imprensa, principalmente a ANPOCS, que consegue repercutir anualmente nos jornais seu encontro anual.

Melo observa que impulsionada pela transição democrática, a análise das políticas públicas experimentou um boom na década de 80. Houve um deslocamento da agenda pública. Nos anos 70, a pauta era o "modelo brasileiro de desenvolvimento", na qual a discussão se restringia aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que estruturava o projeto de modernização conservadora do regime burocrático autoritário:

"A democratização do país acelerou a passagem da análise crítica e maximalista do Estado autoritário à pesquisa sistemática: que produz

¹⁷⁷Melo, Marcus André. "Estado, Governo e Políticas Públicas" in Sergio Miceli (org). *O que ler nas Ciências Sociais Brasileiras*, volume 1. Política, São Paulo: Editora Sumaré, s/d, nota de página nº 11, p.65-66.

diagnósticos e que busca informar o projeto reformista da Nova República”.

Produzem-se pesquisas para entender como opera o Estado, valorizam-se estudos sobre descentralização, participação, transparência e redefinição do *mix* público-privado nas políticas, isto é, sobre o desenho institucional do Estado, acrescenta o autor:

“O progressivismo à brasileira dos anos 80 é marcado pelo otimismo republicano de que a democracia é virtuosa - produz resultados tangíveis à maioria da população -e pela crença de que uma nova institucionalidade democrática é precondição para a superação do legado histórico de desigualdade e pobreza”, observa Melo.¹⁷⁸

Segundo Melo, as pesquisas dos anos 90 deixaram o “encantamento” pela ação estatal e se centraram na sociedade civil. Alguns trabalhos recentes foram influenciados pelo renascimento dos estudos sobre cultura política nos anos 80, e pela nova agenda de questões relativas aos conceitos de capital social, sociedade civil e cultura cívica, se voltando para o exame das bases de sustentação social das políticas sociais.

Em relação à supervalorização da participação da sociedade civil nas questões de políticas públicas, diante do enxugamento do Estado ocorrido na última década e da proliferação de ONGs como executoras de práticas da administração pública, Melo ressalta que:

“...parte importante da literatura produzida sobre as bases de sustentação social das políticas públicas tornou-se presa de uma reflexão apressada e ‘redentora’(grifo do autor) de sociedade civil, que assimila o conceito ao de ‘povo’(grifo do autor)”.

¹⁷⁸Melo, Marcus. op.cit., p.80.

Boschi, autor citado por Melo em sua argumentação, ressalta o fato de que as práticas participativas e de "governança urbana" (grifo do autor) podem converter-se em mecanismos que sancionam a idéia de conferir:

"a quem pode o poder, a quem não pode, a participação".¹⁷⁹

A propósito da hipervalorização da sociedade civil, alguns autores começam a conceituar melhor esta categoria. Os movimentos sociais que refletem a participação da sociedade civil são movidos por atores num coletivo que, sabemos, não são estatais, são públicos. Mas se quisermos entender melhor o processo de mudanças entre nós, ocasionados pela ação de tais movimentos, não é crítico tomar a sociedade civil como um todo uníssono. Há de se estabelecer diferenças.

Partindo da dicotomia Estado - sociedade civil, do modelo liberal clássico, Jean Cohen e Andrew Arato conceitualizam a sociedade civil como um processo dialético que caminha rumo a um estado de diferenciação e integração totalmente coordenado pela ação comunicativa.

Estes autores esclarecem que a modernização da sociedade civil não constitui um processo uniforme nem inelutável. Intervenções estatais ou imperativos econômicos, por exemplo, podem impedir a emergência de grupos autônomos. A burocratização e a institucionalização tendem a enfraquecer as associações autônomas, pois criam uma gama de dependências que as subordinam aos sistemas, termo de Habermas para Estado e a economia. Ainda, a transferência da lógica hierárquica

¹⁷⁹Boschi, Renato R. *Elites industriais e democracia*, Rio de Janeiro:Graal, 1979 Apud Melo, Marcus André. op.cit.; p.82.

dos sistemas à sociedade civil pode inibir a formação de processos comunicativos.

Segundo os autores, constrangimentos dessa ordem podem ser contornados pela existência de uma sólida estrutura jurídica que ancore constitucionalmente os direitos na sociedade civil em confronto com o Estado e a economia - direitos estes que se originam na sua articulação por atores sociais autônomos:¹⁸⁰

"Estes atores só podem emergir se as necessárias competências cognitivas e morais e estruturas institucionais estão presentes no mundo - da - vida (que segundo Habermas, se constitui em cultura, sociedade e pessoa). Sem esses avanços seria impossível uma coordenação da sociedade civil plenamente moderna, pós-tradicionalista, universalista, eqüitativa e democrática".¹⁸¹

O autor das reflexões sobre esfera pública no Brasil, de acordo com os conceitos de Jürgen Habermas, Goetz Ottman, pesquisador do Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade La Trobe (Melbourne), que cita Cohen e Arato, faz uma compilação de diversos autores para demonstrar que a sociedade civil brasileira hoje (abril de 2004) está longe do conceito emitido acima:

"... no Brasil, práticas autoritárias e violentas continuam a minar as instituições, a cultura e os processos democráticos (Koonings e Krujit); antigas e retrógradas forças de direita continuam presentes no sistema político redemocratizado (Power); corrupção e clientelismo reemergem num contexto político definido por baixa lealdade partidária e instituições frágeis, no qual a transparência condicionada de recursos públicos é

¹⁸⁰Cohen, Jean; Arato, André W. Civil society and social theory, Thesis Eleven, n.21, 1988, apud Ottmann, Goetz. Habermas e a Esfera Pública no Brasil: Considerações Conceituais, Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n.68, mar., 2004, p.66.

¹⁸¹Idem, p.66

o ingrediente básico da formação de consenso (Mainwaring); tais práticas clientelistas permeiam o campo do suposto jornalismo 'independente' (aspas do autor), que opera numa mídia cuja propriedade é altamente concentrada (Manzetti, Fox); persistentes estigmas raciais e sócioeconômicos perpetuam a exclusão social (Caldeira); sentimentos de rejeição e ambições econômicas frustradas geram violência ritualizada entre adolescentes num meio social fragmentado e tribalizado (Zaluar). Até mesmo a imprensa popular e as telenovelas dão a idéia de que na sociedade civil brasileira o espírito da religião voluntária de Tocqueville¹⁸² deu seu lugar à hipocrisia e à amoralidade".¹⁸³

Sem ignorar a complexidade da sociedade civil atual no processo de criação dessa esfera pública, na qual as estruturas de uma democracia muito além do pleito eleitoral e da liberdade de expressão precisam ser erigidas, Marcus Melo enumera questões presentes na agenda brasileira de políticas públicas relativas ao processo democrático e à reforma do Estado. As *accountabilities* horizontal e vertical¹⁸⁴, isto é, a responsabilização e transparência dos atos governamentais do Estado, fazem parte desta discussão.

¹⁸²Para esclarecer este conceito "religião voluntária" de Tocqueville. "... no contexto da obra de Tocqueville, o homem é sempre concebido como um ser livre e por essência responsável por seus atos, que é chamado a cooperar na construção de um mundo social que realize os valores da liberdade e justiça. Valores que têm no cristianismo sua fonte primeira e que se encontram socialmente ameaçados pelo "materialismo" (aspas da autora) tacanho do impulso para o bem-estar e pela degeneração da vontade livre" (...) "ser religioso é acreditar numa Deidade cuja existência dá ao mundo ordem e significado, então Tocqueville era religioso". Mélonio, Françoise. *La religion selon Tocqueville*, Études, 360 (1), 1984, p.73-88 apud Jasmim, Marcelo. *Aléxis de Tocqueville, a historiografia como ciência da política*, Rio de Janeiro: Access, 1997, p.207.

¹⁸³Ottmann, Goetz. op. cit. p.67.

¹⁸⁴O'Donnell Guilherme, *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*, op. cit, p.27-54 (escrito em 1997) e *Acerca de varias accountabilities Y sus interrelaciones*, op. cit. C.f. explicação do conceito no item 4 desta Tese, p.109.

Destacam-se aqui algumas questões como conexão eleitoral e irresponsabilidade fiscal, o federalismo, o insulamento da burocracia estatal como forma de preservar as decisões técnicas da pressão política (casos como a independência do Banco Central, enumera como exemplo o autor que, por outro lado, também entende que o insulamento burocrático é alimentador da ingovernabilidade, pois a implementação de uma política pública exige cooperação, coordenação e legitimidade).

Neste aspecto é que se centralizará, nesta tese, a reflexão sobre o tratamento editorial dado pela imprensa às políticas públicas. Para que a sociedade coopere e legitime a implementação de qualquer política pública, é necessário que seja informada a respeito para que se inicie o processo de compreensão e cooperação ou recusa de sua implementação.

No âmbito da discussão pública, apesar do excesso de *marketing* utilizado na propagação dessas políticas, a imprensa é um espaço público relevante para análise crítica dessas ações públicas, a despeito de suas implicações patrimoniais.

Em princípio, a informação veiculada pelos jornais diários e revistas semanais de primeira linha é produzida, em tese, por profissionais com níveis éticos e técnicos de valor reconhecido, que empregam uma metodologia editorial idealmente alheia às práticas de *marketing*.

Assim, a imprensa pode prestar um serviço relevante à comunidade por gozar, ao contrário da propaganda oficial, de credibilidade editorial até que se prove o contrário. Por empregar, idealmente, técnicas de consulta de várias fontes contrárias entre si, enumerar e priorizar as informações, contextualizá-las e dar-lhes uma forma que seja acessível à educação média da sociedade.

Mas este processo de interação do jornalismo impresso como divulgador das políticas públicas parece tão complexo quanto a formulação e implementação de tais políticas. Primeiro, porque a prática jornalística reflete o ambiente político no qual se vive e este lhe dá o tom da notícia. Em outras palavras, para se analisar o trabalho jornalístico em relação a este tema, é conveniente refletir sobre algumas variáveis que estruturam o espaço político público.

Talvez a variável principal seja a democracia. No início da abertura política brasileira, nos idos de 1983, a expressão "Da democracia que temos para a democracia que queremos" dava a falsa sensação de que viver democraticamente era um ato deliberado e voluntarista do cidadão livre das amarras do Estado opressor.

Naquele momento, e nos anos anteriores, nos quais estavam ameaçados os direitos humanos básicos, talvez fosse. Mas, o longo caminho democrático percorrido até aqui, demonstrou que as conquistas sociais, que numa democracia tem mais chances de contemplar a maioria num ambiente mais transparente, estão muito longe do voluntarismo.

Antes dependem das articulações dos agentes econômicos, políticos e sociais, da permeabilidade da estrutura burocrática estatal existente para estes mesmos agentes. Como perceberam os estudiosos das políticas públicas, a democracia não é, por si só, uma virtude. E sua construção é feita cotidianamente, através de um longo caminho testado na prática de convivência de uma comunidade.

5.2 O processo das Políticas Públicas

Estudos recentes acerca da implementação de políticas públicas no Brasil destacam que por não entender esta tarefa como processo, que deve ser reajustado a cada etapa do trabalho, a ação do governo tem sido ineficiente frente à complexidade dos nossos problemas sociais. Vicissitudes, obstáculos e problemas da implementação estão associados a dificuldades de natureza variada, registra o estudo:

"Em primeiro lugar, resultam da capacidade institucional dos agentes implementadores. Em segundo, são gerados por problemas de natureza política na implementação dos programas ou políticas. E por último, derivam da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política, em muitos casos setores da própria máquina administrativa estatal".¹⁸⁵

Nesta discussão, acrescenta-se que o modelo político-econômico instaurado no Brasil nos últimos 10 anos, no qual se destacam alterações profundas de evolução técnica e de gestão, ocorridas nos países centrais do sistema e acomodadas no solo frágil de um país emergente, foi muito mais veloz em produzir a miséria do que a capacidade do Estado - sociedade civil de amenizá-la, através de políticas sociais setoriais e ou produzir políticas públicas abrangentes e eficazes da macroeconomia como Política Industrial; Política de Exportação; Política Urbana; Política

¹⁸⁵Barros Silva, Pedro Luis e Barreto de Melo, Marcus André, *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas -NEPP - Unicamp-Caderno n.48, Campinas, 2000;

Rural. Políticas Públicas capazes de agir estruturalmente para desestabilizar a próspera indústria da miséria e da pobreza brasileiras.

Ao discutir as visões de implementação atribuídas ao agente Estado, os autores ressaltam que, ao entender o funcionamento da administração pública como um mecanismo operativo perfeito, onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente, no qual a burocracia pública correspondesse ao ideal weberiano¹⁸⁶, está-se pressupondo que no ambiente no qual se aplicará tais políticas existem informação perfeita; recursos ilimitados, coordenação otimizada, controle, hierarquia, clareza de objetivos, empenho de regras ideais e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além de legitimidade política e consenso ao programa ou política.¹⁸⁷

Como é notória a ausência destas condições na sociedade brasileira, estudos de situações concretas revelam um padrão muito distinto, ressaltam os autores:

"...onde prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambigüidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa. A implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam e os recursos entre atores são objeto de barganha".¹⁸⁸

¹⁸⁶Cf. Tipo Ideal in Weber, item 4 desta tese, p.52. Se bem que o tipo ideal de Weber não se refere ao funcionamento ideal, perfeito, mas a uma abstração teórica.

¹⁸⁷Barros Silva, Pedro Luiz e Barreto de Melo, Marcus André, op. cit., p.8.

¹⁸⁸Idem, p.9.

Após o diagnóstico, Barros Silva e Barreto de Melo comentam contribuições recentes que enquadram a dimensão política do processo de implementação das políticas públicas numa perspectiva realista e positiva, e não negativa e utópica, na opinião dos autores:

"A estratégia tecnocrática de se eliminar ou insular a política pública do jogo político mais amplo tem efetivamente se mostrado irrealista e pouco democrática. Irrealista porque toda ação ou intervenção governamental através de programas e projetos é constitutivamente política: ela distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas.

"A estratégia de insulamento pressupõe que as burocracias governamentais são desinteressadas e racionais, e portanto, portadoras do interesse coletivo, enquanto que o jogo político caracteriza-se por particularismos e corporativismo. Essa estratégia também parece pouco democrática porque restringe a participação, a informação e o controle social".¹⁸⁹

Quando se reconhece o jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, contribuições recentes, destacam os autores, enfatizam a importância de se incorporar os grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados (*stakeholders*)¹⁹⁰ ao processo de formulação e implementação de políticas. Setores estratégicos devem se apropriar de tais processos, dando-lhe sustentação e legitimidade.

Para Barros Silva e Barreto de Melo, o desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos

¹⁸⁹Idem, p.13.

¹⁹⁰No jargão das Políticas Públicas, *stakeholders* são os grupos envolvidos pelas políticas e interessados em sua implementação.

atores que lhe dão sustentação e mecanismo de consenso e negociação entre tais atores. Sem tais atores, políticas públicas de caráter redistributivo, como programas na área social, tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e muitas vezes oportunista de setores das burocracias especializadas, o que lhes confere pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade.

O ciclo de implementação das políticas públicas não pode ser concebido de forma simples e linear, nem pode, por definição, possuir um ponto de partida claramente definido, acrescentam. Ele é representado por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação à política; e por "nós", críticos.

"Nós" ou elos críticos que representam pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais, se conjugam.

Nesse momento de conjugação, se produz uma espécie de "crise", concretizada no processo de tomada de uma decisão crítica por um ator estratégico, cujo desenlace impele o programa em uma direção nova e que representa também um momento de aprendizado na dinâmica do programa.

É o conceito de rede destacado por Castells e a presença da territorialidade representada pelo ator estratégico que existe em algum lugar, complementado por Milton Santos, longamente demonstrado no item 1 desta tese.

Os autores destacam a importância dos mecanismos de coordenação interinstitucional para a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais democráticos,

descentralizados e com um *mix* fortemente diferenciado de agentes implementadores:

"... a implementação passa a estar fortemente imbricada em estruturas de governabilidade. Governabilidade entendida enquanto regras de jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e a negociação".¹⁹¹

Este estudo do NEPP conclui que, em contextos democráticos nos quais as instâncias de controle através do parlamento e órgãos auxiliares se fortalecem, e nos quais novos mecanismos de participação e controle social são criados, as noções de um núcleo racional formulador de propostas a serem implementadas dão lugar a mecanismos de deliberação, engenharia social e aprendizagem coletiva¹⁹².

A produção editorial sobre políticas públicas analisada até o momento (abril de 2004) neste trabalho, refletiu a falta de acompanhamento de questões importantes como prática sistemática de cobertura. Foram registrados pela imprensa, fatos como desvios de verbas, peculato, prevaricação, guerra do tráfico de drogas no Rio de Janeiro e divulgação de pesquisas como a do IBGE (1992-2002) e Mapa da Fome da FGV - Rio, pesquisas que demarcam alto sofrimento humano por conta das ausências das intervenções públicas.

Além da predominância das assessorias de imprensa e das condições de trabalho das redações nos últimos 15 anos, abordadas nesta tese¹⁹³, há a própria descontinuidade das políticas no país, que transcende as razões da alternância de poder, comum e saudável às democracias. Esta descontinuidade reflete a própria dificuldade de implementar políticas num

¹⁹¹ Barros Silva e Barreto de Melo, op. cit., p.12-15.

¹⁹²Idem.

¹⁹³Cf. item 6 - Imprensa e Políticas Públicas.

ambiente público com as características brasileiras mencionadas nos estudos de Barros Silva e Barreto Melo.

Mas um ponto crucial revela a crise da cobertura sobre políticas públicas pelo jornalismo. Cabe ao jornalismo lidar com fatos e não com promessas. E a implementação de uma política pública e sua dependência ao processo de longo prazo, agravado pela lentidão com que se move a máquina do Estado na reavaliação de rotas, chocam-se com a necessidade que o jornalismo tem de mostrar resultados num espaço curto de tempo, na conjuntura.

5.3 Crise fiscal e moldura institucional

Nos últimos 20 anos, está em curso um conjunto de mudanças político-institucionais no Brasil, acirrado desde a crise da dívida externa do início dos anos 80. Para os autores Maria Rita Loureiro Durand e Fernando Abrucio, o Brasil vive um duplo movimento no campo das finanças públicas:

"Desde o esgotamento do modelo de financiamento do Estado nacional-desenvolvimentista e início do processo de democratização configurou-se uma crise fiscal. As origens desta crise relacionam-se ao antigo modelo de intervenção estatal, ao padrão predatório de relações federativas, à situação de endividamento interno e externo (que inclui a moratória de 1987) e o quadro de hiperinflação que se viveu por vários anos".¹⁹⁴

¹⁹⁴Durand, Maria Rita e Abrucio, Fernando. *As reformas fiscais no Brasil recente: gradualismo, negociação e accountability* in Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Gestão, Balanço da reforma do estado no Brasil, Coleção Gestão Pública, 2002, p.160-161.

Observa-se que existem alguns autores que refutam o quadro de hiperinflação, adotando somente inflação alta.

"Por outro lado", completam "existe um processo de reordenação e disciplina das finanças públicas. Tais mudanças envolveram a quebra do modelo predatório de relações financeiras na federação; a extinção ou privatização dos bancos estaduais e a renegociação das dívidas dos estados; e ainda novas regras de endividamento público, além de medidas constitucionais que melhoraram a gestão das finanças públicas".¹⁹⁵

Os autores concluem que há obstáculos à sustentação da política fiscal. Seriam eles: a não aprovação de aspectos essenciais da reforma da Previdência Social, que permitiriam a redução de seu déficit crescente; o aumento da carga tributária sem racionalização de gastos e a centralização da carga fiscal na União; e o aumento dos tributos que encarecem a produção, como as contribuições sociais. Sobretudo, acrescentam "a política monetária baseada em altas taxas de juros que cresce a dívida pública do país".¹⁹⁶

Independentemente do cenário fiscal em conflito, como demonstram Durand e Abrucio, no qual se movem as políticas públicas brasileiras, já se constatou que no Brasil, os mais pobres, representados pelos indigentes, pelo pobre estrutural, pobres das regiões mais pobres, particularmente nas áreas rurais, têm menos acesso proporcionalmente aos programas de benefícios das políticas públicas, do que os menos pobres ou não-pobres.¹⁹⁷

¹⁹⁵Idem.

¹⁹⁶Ibidem.

¹⁹⁷Draibe, Sonia. *The National Social Policies System in Brazil - Construction and Reform-NEPP* - Caderno n.53, UNICAMP, 2002, p.69-70.

Historicamente, o sistema de políticas sociais brasileira demonstrou baixa capacidade para implementar uma estrutura de oportunidades no Brasil, através da redução da desigualdade nas condições básicas de sobrevivência. Os programas sociais não atingem ou atingem em níveis insatisfatórios as famílias e os indivíduos que realmente necessitam deste auxílio.

Para Sonia Draibe, autora formal desta constatação, as limitações das políticas sociais têm sido atribuídas às características próprias de sua organização e desenvolvimento, particularmente ao acentuado desnível da centralização administrativa e às distorções efetivas dos beneficiários-alvo. Seriam tais características históricas:

- "- Centralização política e financeira extrema dos programas sociais do governo na esfera federal;*
- Alto grau de fragmentação institucional;*
- Exclusão da participação política e social dos processos de decisão;*
- Princípio de auto-financiamento dos investimentos sociais;*
- Princípio de privatização;*
- O uso clientelista das instituições estatais".¹⁹⁸*

No aspecto jurídico-institucional, o Brasil tem apresentado mudanças instigantes nos últimos 20 anos. Mesmo que estas mudanças não diminuam substancialmente as distâncias entre os mais pobres e os mais ricos. Pelo contrário, este intervalo vem aumentando nos últimos anos de juros altos e superávits da balança comercial, destinados ao

¹⁹⁸Idem,p.69-70.

cumprimento de compromissos internacionais, de acordo com o modelo econômico implantado.

A equiparação do poder do Estado e o poder da sociedade civil, garantido pela Constituição de 1988, amplia as bases da expansão da transparência pública. E a equalização dos benefícios entre trabalhadores urbanos e rurais pressupõe um grande passo para a correção das iniquidades do sistema, principalmente devido ao aumento em 50% da miséria nas regiões metropolitanas do país¹⁹⁹. Somam-se a estes direitos, os dispositivos reunidos da Ordem Econômica Financeira (Título VII - Cap. I); da Ordem Social (Título VIII) e, principalmente, o capítulo VII da Ordem Social, relativo à Família, Criança e Adolescente.²⁰⁰

Para Draibe, que reforça a importância da equiparação dos benefícios entre o trabalhador rural e urbano, as inovações em conjunto sugerem a intensificação do caráter redistributivo das políticas sociais e aumentam a responsabilidade pública de sua regulação, formulação e operação. Para autora, a Constituição de 1988 reza pela expansão dos direitos sociais e enfatiza a compreensão da proteção social:

"As reformas propostas incluem a universalização do acesso e expansão da cobertura (dos direitos sociais); revisa e redefine os mínimos níveis dos benefícios sociais; configura a ligação entre benefícios e contribuições e realça o grande acordo entre estado e sociedade para o financiamento de todo o sistema".²⁰¹

¹⁹⁹Mapa da Fome, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2004.

²⁰⁰Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988.

²⁰¹Draibe, Sonia. op. cit., p.81.

Este estudo da UNICAMP aborda detalhadamente as características centrais das políticas sociais adotadas no país a partir dos anos 80. Destacamos aqui a abordagem relativa aos anos que comporta esta tese: 1994/2004. No período de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, Draibe ressalta a prioridade dos programas de alcance universal em suas políticas sociais e o sistema pragmático de gestão adotado pela Comunidade Solidária.

No primeiro grupo, de acordo com a autora, estariam os programas de forte impacto redistributivo e que alcançassem as parcelas mais pobres da população. A estratégica institucional destes programas incluiriam a valorização da educação básica, a consolidação do SUS - Sistema Único de Saúde, a expansão da educação técnica e a redução da mortalidade infantil, assentamento rural e orientação da agricultura familiar. Em relação à gestão da Comunidade Solidária, Draibe ressalta que se inovou nas formas de ação e controle através de práticas que visavam a integração, flexibilidade e descentralização:

"Outra inovação foi a introdução de uma delimitação territorial, dando-se prioridade aos municípios que tivessem maior incidência de pobreza. Havia integração nos três níveis de governos (municipal, estadual e federal) e estabeleceu-se parcerias com o setor privado, negócios e filantropia. Estas iniciativas foram implementadas pelos Conselhos gestores, compostos por membros da sociedade civil".²⁰²

Draibe conclui que o resultado mais palpável e positivo desta fase de mudanças na construção dos direitos da cidadania, diz respeito às instituições. Mesmo que o sistema de proteção social não tenha alcançado a reforma desejada,

²⁰²Draibe, Sonia. op. cit., p.91.

este período de alterações trouxe em grande medida a *experimentação institucional, mudanças e inovações*, que se concentraram em três áreas principais: a *descentralização* da provisão dos serviços sociais; o relativo crescimento da *participação social* que acompanhou os programas inovadores. Finalmente, o formidável crescimento e experimentação das *parcerias* entre o setor público e o setor privado, principalmente com as Organizações Não-Governamentais (ONGs) (grifos da autora):

"O impacto tem sido modesto e heterogêneo. Mas o processo indica novo estilo nas políticas no campo da proteção social brasileira, mesmo que os sistemas de política social não sejam adequados ou totalmente modificados".²⁰³

Draibe acredita que, neste fértil terreno, a perspectiva social-democrata pode ter fincado suas raízes para estruturar uma nova geração de política sociais.²⁰⁴

Esta prática analisada por Draibe é criticada severamente por aqueles que entendem que cabe majoritariamente ao Estado o desenvolvimento de políticas públicas. Independentemente de sua capacidade orçamentária, deve assegurar à população condições dignas de vida, de concorrência aos bens públicos, em pé de igualdade frente às oportunidades.

Com a desestruturação sistêmica do Estado-Nação, a comunidade globalizada vem experimentando a ação mais efetiva das organizações não-governamentais, que sempre

²⁰³Idem, p.100.

²⁰⁴Ibidem, p.100.

existiram, mas que hoje são vendidas como panacéia das soluções comunitárias neste estágio de transição.

É importante ressaltar que as Instituições mais prestigiadas da organização humanitária internacional, como as unidades da ONU, por exemplo, mantêm na concepção, implementação e avaliação de seus projetos esta concepção social-democrata lembrada por Draibe. E não custa também lembrar que estes órgãos são órgãos de fomento e que de certa forma viabilizam financiamentos para o sistema de políticas sociais, por assegurarem, institucionalmente, tais projetos à iniciativa privada.

5.4 Conselhos Gestores e descentralização

Nos anos 90, este modelo de participação social, assegurado pela Constituição, deu novo formato e desenho às concepções de políticas públicas no país e à ação dos atores sociais, como já vimos. A literatura existente a respeito ainda é incipiente, mas já se vislumbram algumas reflexões quando se apostou na institucionalidade política para ampliar os grupos de pressão que se articulam para obrigar o Estado a repartir melhor seus recursos.

Um dos instrumentos deste processo são os Conselhos Gestores. A partir da Constituição de 1988, se evidenciou a importância dos seguintes conselhos gestores: saúde; assistência social; direitos da criança e do adolescente:

"Entre 91, 93 (Carvalho, 1995) construiu-se mais de dois mil Conselhos de Saúde no Brasil, média de dois novos conselhos por dia: em 96 (Carvalho, 97) 65% dos municípios do país têm Conselhos de

Saúde. Número de conselheiros equivalente a vereadores (45 mil nas três esferas de governo (CNS, 1992)".²⁰⁵

Segundo a Legislação vigente, é na atribuição legal dos Conselhos que se impõe o princípio de paridade entre Estado e Sociedade, como mecanismo de equilíbrio de decisões. Os Conselhos devem ser constituídos para que o município receba recursos. Daí sua importância estratégica. Na Saúde, o número de usuários do sistema deve ser igual aos demais, que podem ser também usuários dando-se uma super-representação do usuário.²⁰⁶

Os Conselhos Gestores de políticas públicas, como definição, são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.

O processo de negociação se dá através do diálogo, dando a impressão que todos participam do resultado final e de maneira pública, mais transparente. A autora acredita que esta forma distingue-se da troca de favores, práticas clientelistas e cooptação:

"Os argumentos usados para balizar os acordos devem ser possíveis de serem sustentados publicamente, a partir de princípios éticos elementares relacionados à vida pública".²⁰⁷

²⁰⁵Tatagiba, Luciana. "Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil", capítulo 3, p.47-103, in Dagnino, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

²⁰⁶Idem, p.51.

²⁰⁷Ibidem.

Como os Conselhos têm competência legal de deliberar as políticas de Estado, segundo Tatagiba, têm força reconhecida no processo. A autora argumenta também que, na prática, há dificuldade em se dialogar com o centralismo do Estado:

"A obrigatoriedade legal da existência de fundos nacionais, estaduais e municipais se relaciona à estratégia de descentralização inaugurada com a Constituição de 1988. Cabe aos Conselhos a administração de fundos. Os fundos não são instituídos em todos os Conselhos e não trabalham com desembaraço, mantendo-se a centralização de recursos".²⁰⁸

A conclusão de uma pesquisa sobre a ação dos Conselhos Gestores na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), dá musculatura a esta percepção de Tatagiba. Silvana Tótora e Vera Chaia, após considerações históricas sobre os Conselhos, que apareceram pela primeira vez na história após a Revolução Francesa, argumentam:

"Os Conselhos como estratégia de poder popular, rompendo com a hierarquia administrativa e os espaços políticos restritos a representantes eleitos, em suma, como potencial de uma nova forma de sociabilidade democrática, foram capturados por um projeto de modernização da política tradicional. A participação direta da sociedade civil, embora modifique a forma de governar, preserva em substância o seu conteúdo. A hierarquia administrativa, o poder do governo que monopoliza os recursos públicos e aparatos burocráticos, além da informação, solapa o poder dos conselhos. Faz-se mister destacar que os conselhos não se constituem em órgãos autônomos do poder instituído".²⁰⁹

²⁰⁸Ibidem, p.96.

²⁰⁹Chaia, Vera e Tótora, Silvana. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo in Santos Jr, Orlando e altri (org) op. cit., p.201.

E concluem em relação à RMSP:

"Neste jogo de correlação de forças - poder executivo e conselhos - os conselhos possuem uma participação marginal nas políticas públicas devido a dois fatores fundamentais: a burocracia pública que monopoliza as informações e a implementação dos projetos e os escassos recursos destinados às políticas sociais. Neste caso, os conselhos têm servido à legitimação das políticas implementadas, partilhando o ônus da responsabilidade pela gestão pública."

Chaia e Tótora constataam que não há uma continuidade entre a mobilização popular dos anos 80 "e a atuação dos conselhos, o que evidencia no alto poder de influência dos Executivos sobre a decisão dos conselheiros, revelando também uma baixa conexão desses conselhos com os movimentos populares".²¹⁰

Em relação à imprensa, razão central desta tese, a pesquisa aferiu no perfil dos conselheiros que 53,5% se utilizam do jornal e de qualquer outra fonte para se informar sobre os acontecimentos políticos em geral e 46,5% se utilizam somente de rádio, TV ou conversa²¹¹. Esta pesquisa, como já foi mencionado nesta tese, teve âmbito nacional e foi realizada também em Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Recife e Rio de Janeiro.

5.5 Planejamento e governo

Não é comum ler na imprensa perfis e ou acompanhamento do trabalho dos burocratas centrais da administração pública. Fechados na liturgia dos cargos,

²¹⁰Idem, p.218.

²¹¹Ibidem, p.212.

divergem dos políticos, ou dos quadros em comissão, loucos pela fama efêmera do noticiário, principalmente às vésperas das eleições. Esporadicamente aparecem, como o secretário-chefe do Ministério do Planejamento, José Paulo Silveira, técnico nos Planos Plurianuais - PPAs, que nortearam a administração pública no governo FHC.

Silveira é funcionário de carreira, aposentado da Petrobrás e permaneceu no cargo de secretário durante os oito anos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Mereceu uma coluna de Luiz Nassif²¹² na "Folha de S. Paulo", na qual argumenta que o trabalho desenvolvido por Silveira ao planejar os Planos Plurianuais do país, afugenta a imprensa brasileira por sua complexidade.

De acordo com José Paulo Silveira os PPAs, cujo primeiro surgiu em 1998, portanto no final da década de 90, são uma exigência constitucional, um instrumento de gestão. O último PPA implementado no país, aprovado pelo Congresso Nacional, entrou em vigor em 2003 e foi batizado "marketeiramente" de **Avança Brasil**. O próximo compreenderá 2004-2007:

"O sentido da criação do PPA foi de utilizar uma ferramenta prevista na legislação brasileira, reformá-la, ajustá-la, para ter o efeito de implementação da gestão de desenvolvimento, do projeto de desenvolvimento".²¹³

Segundo Silveira, o principal conceito embutido no PPA é a integração do plano, do orçamento e da gestão. A

²¹²Cf a análise da matéria. "O brasileiro da década" no item 6, Imprensa e Políticas Públicas em análise de categorias. p.215.

²¹³Silveira, José P. "A Experiência de Implantação do PPA: Avanços e Desafios" in *Balanço da Reforma do Estado no Brasil, a nova gestão pública*; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-Secretaria de Gestão, Coleção Gestão Pública, Brasília, 2002.

gestão pública é articulada através de programas, que correspondem às demandas da sociedade. Aos programas, vinculados às necessidades sociais, se alocam recursos e organizações.

"Alocar recursos a programas significa alocar recursos a problemas que precisam ser resolvidos na sociedade ou a oportunidades que devem ser aproveitadas na sociedade",²¹⁴ explica.

O programa tornou-se uma unidade de referência na gestão porque os problemas sociais são multidisciplinares:

"A fome é multidisciplinar, as exportações, a juventude. O problema a ser resolvido pela política pública não pode ser direcionado apenas a um ministério ou secretaria ou entidade. Demanda uma organização que integre e fortaleça o aspecto multisetorial [...] Isso só é possível concretizar com um desenho, com um programa que nasça não na estrutura organizacional, mas que nasça dos problemas, nos objetivos que se quer atingir. Muda a lógica da responsabilização porque o programa dá transparência e permite a relação entre dinheiro gasto e os objetivos a serem atingidos. Permite uma avaliação de responsabilidade de todos os gestores, em todos os níveis, do ministro ao gerente do programa. Permite que a sociedade e o Congresso avaliem, favorecendo a transparência".²¹⁵

Em resumo, para Silveira, o programa é um espaço da negociação e da articulação de recursos para se atingir determinados objetivos que, em última análise, é a resolução do problema apresentado pela sociedade:

"Attingir um objetivo na sociedade não depende só de recursos oficiais: depende de uma soma de recursos do governo e da sociedade. Todos os recursos são da sociedade, mas é preciso distinguir os recursos fiscais dos não-fiscais.

²¹⁴Idem, p.166.

²¹⁵Ibidem.

Atingir um objetivo pode ser conseguido pela articulação de recursos do orçamento, de recursos do setor privado, da União, dos estados e dos municípios e do terceiro setor", conclui²¹⁶.

Silveira insiste na visão estratégica para se aplicar políticas públicas:

"Trata-se de uma política de longo prazo, com uma visão dos eixos nacionais de integração, tendo como princípios fundamentais o território, a sustentabilidade e a governança, ou seja, a visão estratégica, a visão do futuro desejado que o orçamento, o plano e a gestão ajudam a construir". A visão de longo prazo deve estar referenciada no espaço, no território, porque a sociedade está no território e é lá que está a demanda. "Não se deve ter um plano que seja a soma de planos da educação, da saúde, do meio-ambiente, do transporte, da energia e sim algo que nasça na sociedade, no território e que, em retrospectiva lógica, seja integrado ao plano", argumenta.²¹⁷

O planejamento entende que este desenvolvimento regional têm o efeito de desconcentrar o desenvolvimento porque não se dirige à maior demanda:

"Quando o plano se baseia no território, consegue perceber vocações, potencialidades. Constrói desconcentração espacial e reduz as disparidades sociais que são fundamentais na realidade brasileira", conclui Silveira.²¹⁸

²¹⁶Ibidem, p.167.

²¹⁷Silveira, op. cit., p.168.

²¹⁸Idem.

5.6 Conclusão parcial

Estado e sociedade, a equiparação possível

A moldura institucional obtida pelas políticas públicas brasileiras no final do século XX, através da Constituição de 1988, - na qual a sociedade civil se equipara ao Estado - é fruto da mobilização democrática em curso no país no início dos anos 80, cuja face mais visível aparece na vitória da oposição à ditadura militar nas primeiras eleições para governador de 1982, pós 64.

Antes das urnas, houve um expressivo trabalho pastoral representado pelas comunidades eclesiais de base, desenvolvido pela Igreja católica que, ao lado de determinados sindicatos localizados nas áreas mais industrializadas do país, iniciou um processo de mobilização social por melhores condições de vida e salários, que viabilizou a formação do Partido dos Trabalhadores, hoje (2004) no poder Executivo.

É preciso uma mudança cultural e um longo aprendizado para se participar da elaboração e implementação de políticas públicas num país no qual o Estado tem a tradição de monitorar de perto as organizações populares.

Quando se populariza o termo cidadania no final do século XX, hoje respeitável ferramenta de *marketing* para grandes corporações e propagandas oficiais, pouco se reflete sobre a dificuldade que existe em se entender os enunciados de uma política, criticá-la e propor medidas adequadas ao bem comum de acordo com a visão do usuário de qualquer sistema. Fiscalizá-la, em meio às inúmeras obrigações do cotidiano, também é um esforço à parte para o cidadão comum.

Estas ações políticas tornam-se mais complexas se analisarmos o nível educacional das camadas médias e pobres brasileiras. Aliás, o aprendizado cívico, termo que devido a sua larga utilização pelos militares durante a ditadura de 64 ganhou um sentido pejorativo, é deficiente até entre as elites econômicas e sociais que, em tese, foram preparadas pela educação formal para compreender o fluxo das ações políticas.

Não há, entre a maioria dos brasileiros, conhecimento suficiente sobre os três poderes da República e nem sobre os inúmeros caminhos legais da administração pública, para que haja um acompanhamento satisfatório para fiscalizar e participar das ações públicas que levem à distribuição equânime e de qualidade dos bens públicos.

Nesta análise sobre o estado da arte das políticas Públicas no Brasil, ressaltam-se fatos preocupantes na condução de sua produção. Primeiro, há indícios de que os mesmos institutos que concebem as PP são seus próprios avaliadores, o que quebra um princípio fundamental de liberdade crítica.

Segundo, ainda não são suficientemente plurais as fontes de pesquisa que fornecem os índices econômicos, sociais e políticos, aferidos majoritariamente pelo Estado. Analistas de PP reconhecem que, nos últimos 10 anos, houve um processo de criação de novos e confiáveis institutos de pesquisa.

E, por último, observa-se ainda a ocupação dos espaços destinados à população nos Conselhos Gestores que participam da elaboração de tais políticas, pelos poderes executivos e legislativos locais, além dos partidos políticos que, assim, asseguram mais um instrumento de continuidade política.

Este fato, a ocupação indevida dos espaços de participação da sociedade civil, pode comprometer o efeito poliárquico da Constituição de 1988, esvaziando seu esforço legal e dá a falsa impressão de que a população não se interessa ou não sabe gerir demandas públicas.

6. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A IMPRENSA

6.1 Introdução

Uma parte da geração de brasileiros que viveu a ditadura militar (1964-1985), depositou nos jornais da grande imprensa e, naquele momento também nos da imprensa alternativa²¹⁹, a confiança de ser informada sobre as questões sociais do Brasil.

Este leitor ansiava por temas sobre a população dos campos e das cidades, que detalhassem seu cotidiano e noticiassem o que o Estado brasileiro e a sociedade, estavam fazendo para melhorar as condições de vida no país. Há quem possa ter tido a esperança de encontrar nos jornais um observador atento das ações dos três poderes da República.

Durante este período de exceção, a maioria dos consumidores de mídia, os leitores, sabia que havia censura dos militares sobre os meios de comunicação de massa. Por ocasião da transição para a democracia, essa confiança dos leitores viria do comportamento editorial dos principais jornais e revista semanal ("O Estado de S. Paulo"; "Folha de S. Paulo"; "Jornal do Brasil" e "Revista Veja") durante as décadas de 60 e 70.

Essas redações conviveram com os censores, mas seus diretores de redação²²⁰ driblaram em várias ocasiões os

²¹⁹Imprensa alternativa: semanários que publicavam reflexões sobre economia e política e reportagens sobre temas sociais. Geralmente, abrigavam nas redações os professores universitários cassados pelo golpe de 64. Destacamos *Opinião*; *Movimento*; *Coojornal* (jornal editado por uma cooperativa de jornalistas do Rio Grande do Sul); *Repórter* e *O Pasquim*, este lendário pelo humor da turma de Ipanema, Rio de Janeiro.

²²⁰Respectivamente foram diretores de redação : OESP - Oliveiros S. Ferreira (1977-1996): FSP - Cláudio Abramo (1975-1977); Jornal do Brasil - Alberto Dines (1962-1974) e Revista Veja - Mino Carta (1968-1975).

entraves à informação impostos pelo regime militar, estabelecendo, no mínimo, uma empatia com o leitor crítico ao golpe de 64, que percebeu a necessidade de aprender a ler nas entrelinhas.²²¹

Nos anos 90, estabelecida a democracia no país, jornais e revistas voltaram a ser o que sempre foram: os donos do negócio da informação. Neste papel, ocupam um espaço público de emissão de informação, aceito e consentido pelo leitor que se utiliza da razão, da emoção e do trabalho da imprensa para compreender parte da realidade que lhe é expressa.

Nos anos anteriores ao golpe de 1964, a pauta Carestia freqüentou com desenvoltura as páginas dos jornais, mas havia maior pluralidade quanto aos temas, na cobertura da imprensa. Gradativamente, daquela época à implantação do Plano Real em 1º de julho de 1994, a inflação praticamente monopolizou os estudos acadêmicos da Economia e conseqüentemente, as pautas da imprensa brasileira.

Por quase duas décadas, o País discutiu dia e noite a inflação. Para consenso geral, a instabilidade da moeda era o entrave que impedia o desenvolvimento e a melhoria das condições de vida da população e, portanto, responsável direto pela Carestia. Após a implementação do Plano Real, outros temas despontaram no horizonte transformando a discussão pública menos monotemática.

²²¹Cf. depoimentos de Alberto Dines e Mino Carta em Abreu, Alzira Alves; Lattman- Weltman, Fernando e Rocha, Dora(org). *Eles Mudaram a Imprensa* - Depoimentos ao CPDOC, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003; Abramo, Cláudio Weber (org. e edição), *A regra do Jogo, O Jornalismo e a Ética do Marceneiro*, São Paulo: Cia das Letras, 1988; *Jornal da Década*, Folha de São Paulo, São Paulo, Folhetim, junho a dezembro de 1979, por Ana Maria de Abreu; e lembrar dos poemas de Camões e das receitas culinárias, "calhaus" de protesto respectivamente dos jornais "O Estado de S. Paulo" e "Jornal da Tarde"; nos anos 70.

Dentre esses novos temas, as reformas para que o país continuasse sua integração no sistema mundo da globalização, deram ao redimensionamento do Estado posição de destaque como pauta de jornal: a solução para a volta ao desenvolvimento era diminuir o Estado e privatizar. Um fenômeno percebido em quase toda a América Latina: junto com a democratização começaram as reformas neoliberais.

Demitiu-se, privatizou-se. Gradativamente, o Estado delega seu papel de agente econômico e discute-se um novo modelo de regulação estatal. O mercado de trabalho formal sofreu profundas alterações. E especulou-se sobre novas instituições que surgiriam no mercado para substituir o Estado nas suas ações sociais. Quanto ao mercado, agora não mais uma mão invisível, mas um ente onipotente, com vontades próprias e humor ciclotímico.

Para Alan Tourraine:

"A vida pública contemporânea(...) se revela dominada por personalidades políticas de importância central . Talvez isso não seja mais do que uma ilusão, e a importância crescente da comunicação política - porque não é mais do que a contrapartida da debilidade da representatividade política - pode significar ,principalmente, a especialização da atividade política e sua separação crescente das demandas sociais, dos interesses do Estado e da defesa das liberdades públicas".²²²

Para Tourraine, as demandas sociais expressas pelos movimentos sociais são cada vez mais independentes da política; da mesma maneira, a defesa dos interesses de Estado frente à competência estrangeira e aos novos desafios

²²²Tourraine, Alan. "Comunicación política y crisis de la representatividad" in *El Nuevo Espacio Publico*, Gedisa Editorial, Barcelona, 1992 [1989], p.53-54.

tecnológicos cada vez mais depende de ações dos chamados "estadistas" e dos dirigentes econômicos do que dos políticos. Para o autor, nos chamados países mais desenvolvidos, existe uma diferenciação crescente entre os diversos elementos ou níveis da vida pública. O que desaparece antes de tudo é o conceito unitário da política.²²³

"Também nisso reside o atraso da França, país que segue fascinado pelo modelo do estado Nacional, isto é, da coincidência entre os problemas do estado e as demandas populares, predominância do político, cuja expressão máxima é a idéia da revolução, que identifica por completo movimentos sociais com a tomada do poder, ou seja, com a transformação do estado. De fato, assistimos o retrocesso da grande política e sobretudo, da idéia da revolução; a dissociação crescente do Estado, do sistema político da opinião pública e das demandas sociais que podem ser segmentadas ou pelo contrário, integrar-se em movimentos sociais de alcance geral".²²⁴

Tourraine afirma que a importância do tema da comunicação política provém do fato de que manifesta a decadência e até o desaparecimento das ideologias políticas e da capacidade da representação do conjunto da vida social por parte dos atores políticos. Os direitos do homem já não podem identificar-se com os do cidadão e o Estado já não pode considerar-se - com o nome da República - o principal defensor das liberdades públicas. Por último, o tema do Estado nacional, isto é, do Estado identificado com a nação, já não corresponde à experiência francesa. O autor conclui:

"Se a comunicação política está crescendo em importância é porque a política não impõe nenhum princípio de integração ou de unificação ao conjunto das experiências sociais e porque a vida

²²³Idem;

²²⁴Ibidem, p.55.

pública invade por todas partes a ação política".²²⁵

Uma pesquisa realizada por Heloiza Matos²²⁶ sobre a imagem pública do empresariado nacional no debate sobre a privatização brasileira, que compara as peças publicitárias veiculadas pelo governo sobre a privatização e, no mesmo período, matérias publicadas pela Revista Veja, ilustra parte do que se comunicou à sociedade brasileira sobre a transformação do Estado-Nação para o Estado mínimo, na perspectiva teórica do conceito de opinião pública:

"No caso da campanha pelas privatizações", constata Heloiza, "é interessante notar que o movimento não surgiu no meio empresarial, como observou Velasco e Cruz²²⁷, mas na grande imprensa conservadora (OESP, JB) e junto a inteligentsia da direita econômica, que repetia os postulados ultraliberais de Milton Friedman."

A pesquisa observa que, a princípio, os empresários encontravam-se divididos entre o apoio (setor financeiro, comércio e poucos setores industriais esparsos), indiferença (agropecuária, construção pesada) e oposição (indústrias de bens de capital, grupos regionais de indústrias). A abertura política teve poucas relações discursivas com a privatização e a abertura ao capital externo, mantendo a mesma situação:

"Foi só em 1990 que o Estado se transformou em objeto de ataques irados de empresários e economistas, e nos filmetes isso se reflete na maior presença de discursos pró-privatizações, até mesmo agressivos, na era Collor. Essa

²²⁵Ibidem, p.55-56.

²²⁶XXIV Congresso da INTERCOM, 2 a 7 de setembro de 2001, Campo Grande, MS; *Opinião pública e imagem publicada*, versão preliminar apresentada no Núcleo de Comunicação Organizacional por Heloiza Matos.

²²⁷Velasco e Cruz, Sebastião C. "Empresariado e estado na transição brasileira", São Paulo:Fapesp/Unicamp, 1995.

*agressividade é justificável: mais do que itens de programas econômicos, a abertura externa, as privatizações, a quebra de monopólios, a desregulamentação, foram implantadas num contexto de disputa política, de forças sociais atuantes".*²²⁸

Na Revista Veja, Matos constata que, após a saída de Collor de Mello de cena, nos idos de 1994, o discurso privatista adquire status de racionalidade única e de verdade indiscutível. Os processos de privatização não são discutidos em sua lisura e qualquer venda de estatal é comemorada como um passo rumo à modernidade. E dá um exemplo:

*"...em matéria indecisa quanto aos seus objetivos, de narrar a venda da Embraer, o estilo pessoal de Julio Bozano ou servir uma taça de champanhe a todos os brasileiros por essa iniciativa que urgia no peito de cada cidadão... a Embraer rasgava a surrada farda estatal e vestia a camisa do setor privado', nos conta a reportagem do fato. Bozano exibia seu elegante cigarro inglês, 'de baixos teores', e veio ao leilão com seu Ford importado blindado e azul, uma exigência da diretoria do banco para a sua segurança. Modesto, embora novo integrante do seleto clube de bilionários da Forbes, conforme nos informa um box bem localizado, ele provavelmente preferiria um carro mais simples. Não há mais a necessidade de discussões ásperas, a desestatização já era fato consumado. Não era preciso a propaganda governamental de FHC se esfalfar em filmetes atacando o gigantismo do Estado. Pura ilusão".*²²⁹

Matos recorda que, em 1996, quando da privatização da Vale do Rio Doce, as manifestações de sindicatos, políticos e outros setores da sociedade recrudesceram, incluindo atos de violência às portas dos

²²⁸Matos, Heloiza. op. cit 2001.

²²⁹Idem.

locais dos leilões. A propaganda governamental voltou a falar das privatizações, sem a virulência dos anos Collor. Desta vez, ao invés do Elefante, imagens de um Estado moderno e dinâmico eram exibidas num telão, e as vantagens da venda da Vale não eram apresentadas por um executivo arrogante, mas pelo charmoso Raul Cortez. Não é conveniente à imagem do empresário: o Brasil é uma realidade única, que visa adentrar a modernidade, a nova ordem mundial.

Ao relacionar a propaganda do governo e Veja, Matos comenta:

*"A arrogância e a virulência já tinham seu espaço cativo, como pode ser ilustrado com a 'Carta ao Leitor' da Veja de 26/11/96, intitulada, significativamente, Chega de nhenhênm. Após comentar em sete linhas três privatizações alemãs, o editor dispara: "...a privatização da Vale do Rio Doce foi motivo de chiliques variados. Parlamentares, ex-presidentes, políticos dos Estados onde a Vale atua e até bispos se manifestaram contra a privatização. Tudo muito pitoresco. Não há nenhum argumento contra a privatização, no entanto, que se fundamente em bases racionais. (...) É preciso parar com esse nhenhênm de que a privatização é um perigo, uma alienação do patrimônio do país. Ela é tão-somente uma maneira de tirar o Estado de atividades que estarão mais bem geridas pela iniciativa privada".*²³⁰

Em suas conclusões parciais, a pesquisa comenta que, a partir de 1998, as críticas às empresas privatizadas ganham mais espaço na imprensa abordando questões de funcionamento e dúvidas quanto ao valor das vendas, participações suspeitas de membros do alto escalão ou as ações de supervisão do governo. Mas não há mais necessidade de propagar a urgência das privatizações, elas são um dado

²³⁰Ibidem.

real. O empresário nacional também saiu da cena dos filmetes: o Brasil é um só, não há mais divisões sociais representadas na propaganda governamental.

Matos acredita que:

"Com a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002, inaugura-se um novo cenário nas discussões sobre a privatização. Na imprensa, aprofundam-se os relatos de sucessos e críticas ao fracasso das desestatizações realizadas em períodos anteriores. Observa-se também, a cobertura do processo de renacionalização de empresas brasileiras que a partir de 95 foram adquiridas por grupos estrangeiros.

Nesta etapa, abrem-se perspectivas de estudos da comunicação pública e de opinião pública, incluindo a presença de novos atores sociais, além do governo e do empresariado: as vozes dos trabalhadores e dos excluídos pela adoção do modelo neoliberal", conclui.²³¹

Considerando as implicações teóricas e empíricas acima, como os jornais e revistas semanais da década de 90 trataram um tema caro às condições de vida da população: as políticas públicas? Face visível e quantificável da ação do Estado, da administração pública, do ato de governar. E como se utilizaram da prerrogativa da análise de tais políticas para esmiuçar para seu leitor um pouco da realidade de seu país e projetar leves traços do porvir.

Apesar de ser efêmero, o trabalho da imprensa é instigante. No Brasil, Estados Unidos e Europa, nos últimos 20 anos, pesquisou-se o suficiente sobre jornais, jornalistas, indústria cultural para se antever que temos um

²³¹Matos, Heloiza. op. cit. 2001.

filão muito expressivo nas mãos para entender vários processos culturais que se instalaram no país.²³²

Esses pesquisadores conseguiram romper a camisa de força do senso comum, responsável pela análise do trabalho da imprensa em dois pólos: o emissor da verdade incontestável porque saiu publicada no jornal ou o manipulador das versões dos fatos inerente ao processo alienante da indústria cultural. Após a fase inicial das pesquisas, parece que já se esgotou o filão sobre a constatação do poder dos meios de comunicação de massa.

Sim, há fatos que são produzidos só para sair na mídia; os governos pautam sua ação pública de acordo com a repercussão que podem obter, através da mídia, junto ao eleitorado e setores influentes da sociedade, os chamados formadores de opinião. No Brasil, atos governamentais de alcance nacional são cuidadosamente engendrados, pelas assessorias de imprensa oficiais, para sair no noticiário das oito. E os atos municipais no das sete.

Depoimentos de jornalistas experientes da imprensa brasileira, já mencionados neste trabalho, esclarecem que nas redações está muito claro que quem manda são os donos dos jornais ou revistas. Mas também deram a entender que há uma imensa zona de manobras entre o olho do dono e o cotidiano da apuração e impressão de uma matéria.

A lista dos "index", outrora freqüente nos jornais que definiam nomes e assuntos proibidos pela direção, foi se tornando cada dia mais relativa no processo de

²³²Abramo, 1988; Costa, 1991; Moraes, 1994; Dines, 1996 (1986); Abreu Laurenza, 1998; Bardawil, 1999; Rosen, 1999; Bucci, 2000; Carta, 2000; Dines, Florestan Jr e Salomão, 2000; Carvalho, 2001; Chagas 2001; Basile, 2002; Noblat, 2002; Montanelli, 2002; Muhlmann, 2004; Nassif, 2003; Alves de Abreu, Lattman-Weltman, Rocha, 2003; Rosen, 1999; Silveira, 2003; Traquinas, 2001; Zémor, 2003; Cf. informação completa in Bibliografia.

trabalho contemporâneo das redações, na medida em que a empresa familiar, dona daquele meio de comunicação, precisou se compor com o mundo corporativo e oficial, deixando suas idiossincrasias pessoais de lado.

Um certo conceito difuso de responsabilidade social das empresas - espécie de subproduto da visão de Tourraine quando este aponta a transformação do Estado-nação, que não monopoliza mais as demandas sociais - e que passou a vigorar entre os ativos das mesmas no final do século XX, dá sinais de que veio auxiliar o leitor comum, tendendo ligeiramente a balança dos dois senhores, hipoteticamente servidos pela imprensa na visão de Weber²³³, para seu lado, o do leitor médio.

Na sociedade brasileira, o avanço do privado sobre o público, representado pelos inúmeros casos de desvio de ativos públicos, também ajudou a iniciar uma discussão que pode abalar o conformismo daqueles que professam que os jornais são meios de anúncios, entremeados por um cozido insosso, e- o -que se -há- de- fazer- com -os- desejos- e - interesses- dos- magnatas- da -indústria- cultural- quando- se -aliam -com -os- capitães- da- indústria,- os- grão - senhores- do- sistema- financeiro- e- grão-vizires- do - governo?

Muita coisa nos garante a Constituição e o combate político na arena pública. Os jornais são meios públicos (e aqui nem se fala das TVs e rádios que, além de meios públicos, são concessões governamentais) e espera-se que prestem um serviço público ao leitor e resolvam seu "drama" de cisão original: servir ao leitor ou ao anunciante?

²³³Cf.item 4 desta tese. Weber, ao propor um conjunto de pesquisas sobre a imprensa, no início do século XX, ressalta o fato da imprensa servir a dois senhores: ao anunciante e ao leitor.

O que tornar público então? A discussão recente e persistente sobre meio ambiente dos últimos anos deu a entender que todos os recursos são finitos. Deve-se dimensionar essa escassez de recursos para as áreas da vida cultural e refletir sobre o desperdício de se ter uma imprensa sem compromisso com a qualidade do que emite em relação às informações de interesse público.

Essa tese não dimensionará metricamente se, nesse espaço público de emissão de informação, o jornalismo impresso, ocorrem discussões de idéias com a força necessária para, de fato, alterar a realidade. Mas será que esses meios de comunicação emitem informações capazes de delimitar, no espaço público, referências de conhecimento da realidade cotidiana do país, que servirão para contribuir, a partir da difusão de conhecimentos básicos, para processos de mudanças ou reforço de experiências positivas nas áreas relativas a qualidade de vida da população: moradia, saneamento básico, educação, saúde, transportes? Desta forma, propiciando ao jornalismo que faça a relação entre discurso (que advém do pensamento) e ação pública na esfera pública?

Setores sociais que, por não assegurarem na fase anterior do capitalismo, a chamada monopolista, receitas astronômicas livres de desembaraço para o capital corporativo, como serviço de saúde para os pobres, transportes de massa, moradia popular, educação fundamental e média, nutrição, foram de responsabilidade majoritária do Estado que, pressionado pelos movimentos populares, assumiu projetos nessas áreas.

Neste ponto, vale a pena destacar uma diferença entre emissão de informação e jornalismo. Emitir informação não é a mesma coisa do que se fazer jornalismo. E nem sempre o que é publicado nos jornais e em revistas, ou veiculado nos

noticiários das emissoras de rádio e TV, pode ser considerado jornalismo. Contar ao leitor o que ocorreu na jornada do dia anterior requer sobretudo o critério da escolha editorial. O que relatar que possa ser útil para o leitor levar avante mais um dia? Essa tarefa diz respeito ao jornalista e sua formação técnica e ética, e extrapola a propriedade dos meios de produção do jornal.

Certa vez, a editora de Finanças de um importante jornal de economia de São Paulo, afirmou em conversa reservada com a autora desta tese, que editar todas as noites o Caderno de Finanças daquele jornal era como escrever uma novela de televisão. Os temas iam se desenrolando conforme o que havia acontecido no dia anterior. Numa previsibilidade de dar medo. Será que as notícias já estão tão previsíveis assim, ou será que o modelo econômico que nos empurraram goela abaixo, nestes últimos 10 anos, teve também o “mérito” de produzir um jornalismo financeiro redundante, avesso às novidades, antítese da notícia?

“Por que as notícias são como são?” Com esta pergunta o acadêmico português Nelson Traquinas resume as principais teorias das notícias desenvolvidas no século XX, ressaltando que talvez nem sejam teorias, antes uma explicação interessante e plausível, mas não um conjunto elaborado e interligado de princípios e proposições. Teorias que não se excluem mutuamente, ou seja, não são puras ou necessariamente independentes uma das outras.²³⁴

São elas: teoria do espelho - as notícias são como são porque a realidade assim as determina; teoria da ação social ou *gatekeeper* - informação fruto da subjetividade e arbítrio do jornalista, processo pelo qual a informação é

²³⁴Traquinas, Nelson. *O Estudo do Jornalismo no Século XX*, Porto alegre: Editora Unisinos, 2001, p.64-126.

concebida como uma série de escolhas onde o fluxo de notícias tem de passar por diversos "portões", entre eles, o crivo do jornalista; teoria organizacional - o trabalho informativo é controlado pelo processo organizacional da empresa, que impregna o jornalista de sua cultura ao longo do tempo, por *osmose* (grifo do autor); teoria de ação política - os veículos são vistos de forma instrumentalista, servem a determinados objetivos, de esquerda, de direita, etc; teoria estruturalista e etnoconstrucionista - a notícia é o resultado de complexos de interação social entre agentes sociais, os jornalistas e suas fontes. Os jornalistas não refletem simplesmente a realidade, mas a constroem a partir de um intrincado sistema de valores culturais.

Em uma das aulas do único curso que Cláudio Abramo (1923-1987) deu na ECA-Escola de Comunicações e Artes da Universidade São Paulo, em 1986, para jornalistas profissionais - seu ingresso como professor na Universidade fora dificultado por ser Abramo um autodidata, sem cursos formais, fato comum entre os profissionais de sua geração, apesar do jornalista ter renovado os jornais "O Estado de S. Paulo" a partir de 1952 e "Folha de São Paulo" em 1976 -, comentou que os jornais deveriam prestar serviços ao leitor, principalmente noticiando os fatos mais próximos do cidadão, aqueles que ocorrem em sua cidade, como trânsito, tempo, as alterações que infernizam ou aliviam seu cotidiano.

As mudanças que se sucederam na sociedade brasileira nos últimos anos faz supor que a realidade hoje esteja mais instigante nas ruas do que nas páginas de jornais ou no tele noticiário. E o modo de se produzir notícias, "fechado" na redação *on line*, amparado por pesquisas de consumidor e fontes habituais, sem um corpo de reportagem que traga vida às redações, que consiga refletir em suas matérias

o significado dos desequilíbrios das ruas, sem o viés alarmista e sensacionalista, está custando aos jornais perda de leitores e às TVs, a responsabilidade pela formação de um telespectador intelectualmente indiferente e mórbido. Um zumbi apossado apenas pelos aspectos violentos dos problemas sociais que grassam nas ruas, principalmente nas grandes concentrações urbanas do país.

Criticar o que se produz na imprensa, pode ser confundido com uma ameaça à liberdade de expressão. Como criticar o jornalismo e se manter fiel à democracia? Este é o título do capítulo II do livro *Du journalisme en démocratie* da escritora Geraldine Muhlmann. Ao relembrar o sentido da força do público, no princípio da publicidade, concebido por Kant no opúsculo *O que é o iluminismo*, já comentado neste tese, Muhlmann dá parâmetros a esta discussão:

"A crítica do jornalismo pode se desenvolver a partir de dois pólos críticos bem distintos. O primeiro, o qual qualificamos de "entusiástico" da democracia, se dá no espaço da pluralidade de pontos de vista ricos e virtuosos, no qual o jornalismo deve se desenvolver, preservar e estimular. Esse primeiro pólo é espontaneamente democrático. Nós veremos que se baseia no "princípio da publicidade", como Kant o definiu.

O segundo princípio se refere a abordagem mais à sombra da democracia, assim como um regime onde a troca de opiniões e de pontos de vista é sempre afetada por uma poderosa homogeneidade, dominação no qual o jornalismo é necessariamente o reflexo. Este segundo pólo arrisca-se caminhar para a antidemocracia.

Acreditamos que podemos lidar com o que estes dois pólos têm de melhor. E passar, progressivamente, do primeiro para o segundo, sem perder o primeiro, mas corrigindo-o, propondo-lhe uma emenda. Essa discussão concerne em aceitar, pouco a pouco, que o espaço público é um espaço suscetível à dominação, no qual a pluralidade é imperfeita e onde há, estruturalmente, a 'homogeneidade'. mas sem perder na mesma medida a

exigência de 'fazer junto', de não desertar, de não realizar a virada antidemocrática que se constitui o grande risco do segundo pólo crítico".²³⁵

Esta tese parte do princípio de que o jornalismo tem em si o potencial de estabelecer relações entre o discurso e a ação pública, quando aborda com competência editorial pautas sobre políticas públicas implementadas para resolver problemas sociais. O longo caminho desta demonstração combinará a análise das matérias sobre políticas públicas publicadas na grande imprensa nos anos 1994/2004 e a reflexão sobre democracia, espaço público, participação dos movimentos sociais, redimensionamento do Estado, uso público da razão e da emoção, o estado da arte das políticas públicas no Brasil dos anos 90, questões de fundo que acompanham o subtexto das redações.

Para dar forma a este conhecimento referência, a partir da revisão bibliográfica, apresentada no item 4 desta tese, "Diálogo entre a imprensa e reflexão teórica: o que tornar público nas páginas dos jornais?" foram criadas cinco categorias para se empreender a análise de conteúdo das matérias sobre políticas públicas publicadas na imprensa nestes últimos 10 anos (1994-2004), metodologia que aplicaremos a seguir.

²³⁵Muhlmann, Geraldine. *Du Journalisme em démocratie*, Paris: Payot, 2004, p.68-69.

6.2 Análise Qualitativa de Conteúdo

A partir de um universo de 170 matérias publicadas nos jornais "Folha de S. Paulo"; "Estado de S. Paulo" e nas revistas "Veja" e "Carta Capital", no período de 1994-2004, e nos sites da internet destes veículos, escolhidas a partir de busca de palavras-chave relativas às políticas públicas²³⁶, foi retirada uma amostra de 18 matérias que abordavam a pauta políticas sociais do governo federal.

Estas matérias, as quais denominaremos de *corpus*, serão a seguir submetidas à análise de conteúdo, através da aplicação do sentido semântico de categorias pré-formuladas. Essas categorias foram criadas a partir do estudo sobre o estado da arte das políticas públicas no Brasil e da reflexão sobre conceitos chaves das ciências sociais que ajudam a compreender a cultura da ação pública nas sociedades ocidentais

São estes conceitos: a democracia; o espaço público; as novas formas de participação política na sociedade contemporânea através dos movimentos sociais; o redimensionamento do Estado; a governabilidade; o uso público da razão; o esquema significativo de relações entre ação, discurso e poder. Temas abordados, como já foi dito, através da releitura de textos referências, discutidos no item 4 desta tese "Diálogo entre a imprensa e a reflexão teórica".

Esta análise tem o intuito de redimensionar a importância da informação sobre políticas públicas através do jornalismo, empreendido pelos meios de comunicação sediados em São Paulo, mas de alcance nacional. E nos dará uma

²³⁶Cf. Metodologia empregada no item Metodologia.

percepção de como a pauta Políticas Públicas é abordada por estes meios de comunicação que, como nos lembra Weber, servem a dois senhores: os leitores e os anunciantes.

Esta condição de servidão ambígua da imprensa é sua condição editorial nos países de economia de mercado. Nada a lamentar, mas uma variável importante quando se considera que os meios de comunicação têm uma situação privilegiada ao ampliar o alcance da ação e do discurso, motores das relações humanas e propulsores da História, como entende Hanna Arendt²³⁷, no espaço mental público, na esfera pública, no espaço das aparências para Arendt:

"É com palavras e atos que nos inserimos no mundo humano; e esta inserção é como um segundo nascimento, no qual confirmamos e assumimos o fato original e singular do nosso aparecimento físico original (...) Se a ação, como início, corresponde ao fato do nascimento, se é a efetivação da condição humana da natalidade, o discurso corresponde ao fato da distinção e é a efetivação da condição humana da pluralidade, isto é, do viver como ser distinto e singular entre iguais.(...) desacompanhada do discurso, a ação perderia não só o seu caráter revelador como, e pelo mesmo motivo, o seu sujeito, por assim dizer: em lugar dos homens que agem teríamos robôs mecânicos a realizar coisas que seriam humanamente incompreensíveis".²³⁸

6.3 As categorias e seus conceitos

O universo das Políticas Públicas é amplo e reflete a complexidade da sociedade brasileira na última década do século XX e princípio do século XXI. Para inferir se a matéria jornalística analisada está atenta às relações

²³⁷Arendt, Hanna. op. cit. p.188-193.

²³⁸Idem, p.189-191.

que se desenrolam entre o estado e a sociedade civil em ação e o espaço público desta intervenção, analisaremos seu texto em mediação com as seguintes categorias, já explicadas na Metodologia, mas discutidas aqui para facilitar a compreensão de sua aplicação no *corpus* que será analisado no item 6.4 Políticas Públicas na Imprensa.

a) **Engenharia social** - ação de dois ou mais agentes sociais num processo publico de gestão político-administrativa. Este conceito reforça a noção de que a aplicação das políticas públicas se dá através de um processo, que envolve vários setores do governo e da sociedade e não se encerra no voluntarismo de poucos e nem se viabiliza pelo conceito difuso e mal empregado da vontade política.

b) **Pluralidade** - Para Hanna Arendt, a pluralidade humana é a condição básica da ação e do discurso. Palavras que ajudam a definir as políticas públicas na arena política. Segundo Arendt, a pluralidade humana tem o duplo aspecto de igualdade e diferença.

"Se não fossem iguais, os homens seriam incapazes de compreender-se entre si e aos seus ancestrais, ou de fazer planos para o futuro e prever as necessidades das gerações vindouras. Se não fossem diferentes, se cada ser humano não diferisse de todos os que existiram, existem ou virão a existir, os homens não precisariam do discurso ou da ação para se fazerem entender, com simples sinais e sons poderiam comunicar suas necessidades imediatas e idênticas".²³⁹

²³⁹Arendt, op. cit. p.188.

Na percepção de Arendt, nas condições de um mundo comum, a realidade não é garantida pela "natureza comum" de todos os homens que o constituem. Mas sobretudo pelo fato de que, a despeito de diferenças de posição e da resultante variedade de perspectivas, todos estão sempre interessados no mesmo objeto. Quando já não se pode discernir a mesma identidade do objeto, nenhuma natureza humana comum, e muito menos o conformismo artificial de uma sociedade de massa, pode-se evitar a destruição do mundo comum, que é geralmente precedida pela destruição dos muitos aspectos nos quais ele se apresenta à pluralidade humana.

Isto pode ocorrer nas condições do isolamento radical, no qual ninguém mais pode concordar com ninguém, como geralmente ocorre nas tiranias; mas pode também ocorrer nas condições da sociedade de massas ou de histeria em massa, onde vemos todos passarem subitamente a se comportar como se fossem membros de uma única família, cada um a manipular e prolongar a perspectiva do vizinho.

Em ambos os casos, os homens tornam-se seres inteiramente privados, isto é, privados de ver e ouvir os outros e privados de ser vistos e ouvidos por eles. São todos prisioneiros da subjetividade de sua própria existência singular, que continua a ser singular ainda que a mesma experiência seja multiplicada inúmeras vezes. O mundo comum acaba quando é visto somente sob um aspecto e só lhe permite uma perspectiva²⁴⁰.

c) **Noção de transformação** - Noção de transformação sóciopolítica, "as novas formas de se fazer política". Olhar atento para mudanças estruturais que se processam nesta fase do capitalismo, onde se dá a

²⁴⁰Arendt, Hanna. op. cit., p.59-68.

radicalização da globalização; o redimensionamento do Estado-Nação e se constata a pulverização geométrica dos movimentos sociais. Neste aspecto, se daria a contextualização do texto jornalístico, em termos macro, atento à realidade conjuntural, e micro, de acordo com as limitações do evento abordado, seu espaço e tempo.

d) **Didatismo** - Por ser o tema políticas públicas complexo e que encerra muitas vezes conceitos sócioeconômicos e políticos de difícil compreensão para a maioria dos leitores, clareza e didatismo nas matérias poderão contribuir para que se forme um leitor menos alheio às práticas da ação pública e mais atento aos seus direitos de cidadão.

e) **Agir público** (ação, discurso e poder) - Para Arendt, são com palavras e atos que nos inserimos no mundo humano. E da "comparticipação" das palavras e dos atos resulta a esfera política:²⁴¹

"A ação, portanto, não apenas mantém a mais íntima relação com o lado público do mundo, comum a todos nós, mas é a única atividade que o constitui".²⁴²

Na palavra e do ato emerge o poder.

"O poder só é efetivado enquanto a palavra e o ato não se divorciam, quando as palavras não são vazias e os atos não são brutais, quando as palavras não são empregadas para velar intenções mas para revelar realidades, e os atos não são usados para violar ou destruir, mas para criar relações e realidades".²⁴³

²⁴¹Arendt, Hanna. op. Cit., p.210.

²⁴²Idem.

²⁴³Arendt, op. cit., p.212.

O poder se dá no âmbito das relações entre os homens através da ação e do discurso na esfera pública que para Arendt é o espaço das aparências. Importante observar que, a esfera pública, inclui, mas não se restringe a ação estatal, que é apenas uma faceta desta ação em público.

Para reforçar os parâmetros que definem ação e discurso como categorias semânticas para análise do material publicado pela imprensa sobre políticas públicas, é interessante relembrar aqui os conceitos de prestação de conta de governos, o intraduzível *accountability*²⁴⁴, para se estabelecer um diálogo entre os textos referências sobre os processos democráticos em curso nas sociedades contemporâneas, neste caso propostos pelo sociólogo Guilherme O'Donnell, e as matérias publicadas no período estudado.

Estas definições estão diretamente relacionadas à transparência do Estado. Portanto, em tese, colaborariam com a forma ideal de ação da imprensa, que é desvendar para seu público as relações que se dão nas estruturas de poder que formatam a ação pública.

Nesta categoria, a do **agir público**, a formação do pensamento de Milton Santos quando este se propõe a definir o espaço geográfico, e não mais a geografia, nos ajuda a entender melhor a importância da ação, das relações sociais, no compasso de mudança do mundo contemporâneo.

"... No começo da história do homem, a configuração territorial é simplesmente o conjunto dos complexos naturais. À medida que a história vai fazendo-se, a configuração territorial é dada pelas obras dos homens; estradas, plantações, casas, depósitos, portos, fábricas, cidades, etc... verdadeiras próteses. Cria-se uma configuração territorial que é cada

²⁴⁴Cf. conceito no item 4 *Diálogo entre imprensa e reflexão teórica*, p.109 desta tese.

vez mais resultado de uma produção histórica e tende a uma negação da natureza natural, substituindo-a por uma natureza inteiramente humanizada. Nossa proposta atual de definição de geografia considera que a essa disciplina cabe estudar o conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ação que formam o espaço"(....)

"O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá."(....) "O espaço hoje é um sistema de objetos cada vez mais artificiais, povoado por sistemas de ações igualmente imbuídos de artificialidade, e cada vez mais tendentes a fins estranhos ao lugar e a seus habitantes. Os objetos não têm realidade filosófica, isto é, não nos permitem o conhecimento, se os virmos separados dos sistemas de ações. Os sistemas de ações também não se dão sem os sistemas de objetos. Sistemas de objetos e sistemas de ações interagem... os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma".²⁴⁵

Para completar Arendt, propomos um diálogo entre a filósofa alemã nascida em 1906 e o geógrafo baiano, prof. Milton Santos, nascido em Brotas de Macaúbas, na Bahia, em 1926, sobre a categoria **ação**. Após citar diversos autores para elaborar seu sistema de ações, mas não Arendt que se ocupa desta categoria em *A Condição Humana*, Santos, comenta que:

"...As ações são cada vez mais estranhas aos fins próprios do homem e do lugar. Daí a necessidade de operar uma distinção entre a escala de realização das ações e a escala de seu comando"... "muitas das ações que se exercem num

²⁴⁵Santos, Milton. *A Natureza do Espaço*, op. cit., p.65.

lugar são o produto das necessidades alheias, de funções cuja geração é distante e das quais apenas a resposta é localizada naquele ponto preciso da superfície da Terra". Para Santos isso pode ser chamado de alienação regional ou alienação local. "Impõe-se distinguir entre atores que decidem e os outros. Um decididor é aquele que pode escolher o que vai ser difundido e, muito mais, aquele capaz de escolher a ação que, nesse sentido, se vai realizar."

Milton Santos esclarece que esta idéia foi desenvolvida por J. Masini, autor que inclui, entre os grandes decididores, os governos, as empresas multinacionais, as organizações internacionais, as grandes agências de notícias, os chefes religiosos:

"A escolha do homem comum, em muitas das ações que empreende, é limitada. Frequentemente, o ator é apenas o veículo da ação e não seu verdadeiro motor. Mas é sempre por sua corporeidade que o homem participa do processo de ação(...) que é seu instrumento de ação. Mas... o governo do corpo do homem é limitado, nos dias atuais, e é lento o progresso na produção de normas legais para protegê-lo".²⁴⁶

Este esforço metodológico, que pretende localizar as categorias acima no discurso jornalístico, é uma forma de dar "concretude", na pauta Políticas Públicas, ao que se exige do jornalismo na discussão formal e teórica: objetividade; imparcialidade e compromisso com a verdade. Uma forma de romper com o discurso apenas moralista, que insiste na ética como tábua de salvação. E apresentar índices de avaliação que possam manter relações com o grau de conhecimento público da pauta Políticas Públicas.

²⁴⁶Santos, Milton. op. cit., p.78-83.

6.4 Políticas Públicas na Imprensa

A seguir, a análise de conteúdo de 18 matérias a partir de categorias prédefinidas.

6.4.1 Receita Mineira, Revista Veja, São Paulo, 14/10/1998, Edição nº 1568, por Marcos Sá Corrêa.²⁴⁷

Receita Mineira, publicada na revista "Veja" de 14/10/1998, escrita por Marcos Sá Corrêa, é uma das raras matérias da nossa macroamostra que consegue contar para o leitor as várias facetas de um programa da Bolsa Escola. Política social da esfera do governo federal, administrada pela prefeitura de Belo Horizonte. A matéria mescla a estrutura gerencial do programa com a história de vidas, tão própria à narrativa jornalística, que dá tufano e prazer à leitura.

O fio condutor de **Receita Mineira** é a *engenharia social* expressa na musculatura do Bolsa Escola. Gradativamente, a matéria expõe os agentes sociais imbricados na execução de um programa que garante a 200 famílias da favela de Taquaril, na grande Belo Horizonte, uma renda suplementar de R\$ 126 mensais. Desde que as crianças tenham 90% de presença na escola e as mães participem de atividades comunitárias centradas na saúde e alimentação, que reverterão em benefício familiar.

²⁴⁷ *Receita Mineira*. Revista Veja, São Paulo, 14/10/1998, por Marcos Sá Corrêa. Cf. em Anexos.

Estão lá o governo federal que concebeu o Bolsa - Escola, a prefeitura local que o administra; as mães que empreenderam uma ação política para dar um jeito na miséria e daí estabelecer relações de convivência que vão desde a frequência dela, a mãe, nas escolas e centros comunitários para aulas de culinária, corte costura ou até bioenergética, ao consumo de bens duráveis, proporcionados pela pequena folga no orçamento, até o ganho pessoal público de sair a campo para tirar uma carteira de trabalho e registrar os filhos, até então nem contáveis pelo censo público. E muito menos objetos de política pública.

Ao lado da *engenharia social*, surge o amálgama, o *agir público*, que estabelece as relações entre a comunidade e consagra uma "nova" forma de fazer política, na qual se constata duas transformações, a do poder político representado pelo prefeito, que foge do padrão demagógico da classe política brasileira e da própria administração pública, que emprega o modelo gerencial e não paternalista de gestão. Registra-se aí *noção de transformação sóciopolítica*.

Em relação ao *didatismo*, **Receita Mineira** é uma aula criativa e nada maçante sobre política social, que costuma ser anunciada com muito proselitismo sociológico, economês e porcentagens e mais cifras. Mesmo pela imprensa. Não é o caso e estilo do autor. O recurso de Sá Corrêa está na humanização.

Sá Corrêa conseguiu transformar porcentagens de analfabetismo em aumento da compra de material escolar; quadros de desnutrição em crescimento do consumo de legumes, frutas e compra de geladeiras que sugere que o padrão de alimentação melhorou porque produtos perecíveis foram conservados (carne, peixe, leite). E arremata com o dado desconcertante para o leitor classe média: 113 pessoas

conseguiram comprar seu primeiro par de sapatos e 38 investiram em cama e colchão.

Na categoria da *Pluralidade humana* que para Arendt condiciona a ação e o discurso que dá sentido à condição humana, e encerra nossa igualdade e diferença, “o caso de Terezinha Gomes Ribeiro, 49 anos, onze filhos - três casados, dois vivendo na rua, seis empilhados num barraco do Taquaril. Doze meses após R\$126,00 depositados em conta de banco em dia certo, marcado, Terezinha comprou panelas, armários, cadeira, sofá; botou piso e dois quartos extras na casa. Os filhos que estavam na rua voltaram a morar com a mãe e ela meteu-se num curso de bioenergética no centro cultural do bairro”.

6.4.2 Família faminta toma suco de pasta de dente, Folha de S. Paulo, São Paulo, 11/07/1999, Caderno Cotidiano, p.3, por Andréa Lima;

Família faminta²⁴⁸ é um dos casos clássicos do jornalismo que aborda em demasia o aspecto pitoresco da notícia (famílias se alimentando com pasta de dente e açúcar) em detrimento ao relato objetivo das características daquela ação social, pública, originada no Conselho Municipal de São Pedro da Cipa (MT), através do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente, estrutura administrativa implantada pela Constituição de 1988, na tentativa de pulverizar as ações político-administrativas e fomentar a participação da

²⁴⁸Família faminta toma suco de pasta de dente. Folha de S. Paulo, São Paulo, 11/07/1999, Caderno Cotidiano, p.3, por Andréa Lima, Cf. em Anexos.

sociedade, agora em paridade com o Estado, na resolução de problemas sociais.

A *engenharia social* implícita nesta ação pública sequer é mencionada em seu processo estrutural. Dá a entender para o leitor que as cestas básicas distribuídas, e insuficientes em sua regularidade e conteúdo, é um ato voluntário, isolado do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente; da associação comercial local e fórum (? de justiça?) de Jaciara (localidade próxima? vizinha?).

Apesar da matéria ser publicada em 1999, quase três anos da implantação da principal política social do primeiro mandato do governo de FHC, a Comunidade Solidária, não se menciona a existência dessa política, e nem os critérios de distribuição das cestas básicas, apenas a discussão metodológica entre IPEA, CEPAL e Banco Mundial sobre a linha da pobreza que define quem deve ou não receber o auxílio do sistema.

A situação crítica de 374 crianças, das quais metade doentes, não despertou no jornal o interesse de desmembrar as políticas sociais implantadas na Vila, e de responsabilidade dos três níveis de governo. E a ênfase nas ações emergenciais, descritas por uma fonte oficial do governo do Estado, sugere que nesta matéria não se trabalhou com a perspectiva da *noção de transformação sóciopolítica*, as novas formas de se fazer política, que serviria para questionar a atuação dos Conselhos municipais ou até mesmo a câmara de vereadores local.

A matéria dá, sim, espaço para os órgãos fiscalizadores das políticas implantadas, representadas aqui pelo Ministério da Justiça através da Vara da Infância e da Juventude e da Promotoria Pública, Ministério Público, que a repórter não elucida se é federal ou estadual.

O *agir público*, outra categoria de avaliação empregada neste estudo, se resume ao agir estatal e comercial, sem que a matéria dê ênfase à apatia da organização civil local, representada no texto por um único conselheiro tutelar da criança e adolescente que é uma das fontes desta triste história, mas que não é convidado a descrever as condições de trabalho de seu Conselho²⁴⁹, providência editorial que talvez elucidasse parte das dificuldades sociais das crianças e adolescentes que habitavam a Vila Érica, em 1999, em São Pedro da Cipa, a 175 km a sudeste de Cuiabá, MT.

Em relação à categoria *didatismo*, esta foi totalmente ignorada pela matéria. Que praticou um didatismo às avessas quando preocupada em comprovar através de uma fonte abalizada, uma nutricionista do Instituto da Criança de São Paulo, que suco de pasta de dente não tem nenhum valor nutricional (sic). A falta de perspectiva pedagógica está também na fé inabalável na capacidade de produção da horta comunitária que será implantada com a ajuda dos técnicos da Embrapa, estatal de pesquisa agropecuária e extensão rural, que assim que estiver a todo vapor substituíra a necessidade de distribuição de cestas básicas, segundo a primeira dama do governo estadual. Esperança esta para uma população de 600 pessoas, das quais um quarto são crianças e adolescentes, à beira da inanição.

²⁴⁹A imprensa em geral praticamente ignora a existência dos Conselhos Tutelares. Não é habitual encontrar-se matérias que acompanhem seus trabalhos e nem qualquer menção aos seus participantes. Comprova esta percepção a pesquisa elaborada pela Andi - Agência de Notícias do Direito da Infância, publicada no livro *Ouvindo Conselhos - Democracia participativa e direitos da Infância na pauta das redações brasileiras*. A pesquisa constata que, em 2003, os Conselhos foram mencionados em apenas 3% das matérias publicadas sobre esta faixa etária nos 54 principais jornais do Brasil. Fonte: www.andi.org.br, 07/03/2005.

Observa-se também, além da falta de didatismo, reprodução automática de um argumento facilmente contestável de uma fonte oficial. Qual a composição de uma cesta básica de alimentos para que se cumpra a função de nutrir uma pessoa? Qual a capacidade de produção desta horta comunitária? Perguntas simples que desarmariam o despreparo ou farsa das ações sociais da primeira dama.

Quanto à categoria *pluralidade* também não consta na perspectiva editorial de **Famílias famintas**. A ação e o discurso estão monopolizados pela ação oficial, que usa a força majoritária do Estado para impor a supressão das diferenças e dirimir as igualdades, quebrando as duas forças motrizes que rolam a dinâmica da ação pública. Tal como os programas sociais do município, há uma desintegração de ações, tanto físicas, que dão forma à ineficiência pública na Vila Érica, quanto jornalística, que deixa cair no vazio da emissão pública, num jornal de circulação nacional, uma história trágica que marcará o futuro de 374 crianças, prováveis futuros objetos de ações compensatórias.

Registra-se que, nesta edição da "Folha", foi publicado um caderno de 5 páginas (Caderno Brasil - p.13-17) contendo o relatório das Nações Unidas sobre qualidade de vida no globo. Título da primeira página deste caderno especial: **Qualidade de Vida: ONU "rebaixa"** (aspas do jornal) **o Brasil e critica globalização.**

6.4.3 FH e a questão social, Estado de S. Paulo, São Paulo, 16/06/1996, por Suely Caldas.²⁵⁰

Ao contrário das duas reportagens anteriores, **FH e a questão social** é um artigo assinado pela jornalista Suely Caldas nas páginas da Editoria de Economia do jornal "O Estado de S. Paulo", que se preocupa em estabelecer relações entre o desenvolvimento econômico do país, após dois anos do primeiro mandato do presidente FHC, mais especificamente a distribuição de renda do PIB brasileiro, e a necessidade de se insistir nas políticas sociais. Há uma crença, por parte do mercado, avisa a articulista, de que se o país crescer e oferecer empregos aos brasileiros, decresce a ênfase das políticas sociais.

Opinião contestada por pesquisadores sobre Políticas Públicas, e aceita por Suely Caldas, que alerta para o passivo representado por milhões de brasileiros que sequer têm condições de competir por um emprego por conta do histórico da miséria que os persegue na falta de distribuição equilibrada de renda. Para tal argumento, desfila os números da concentração de renda no país.

É fato que o título do artigo se centra na figura do presidente da República, FHC, e seu entendimento, conforme a articulista, da questão social. Recorda Caldas que a aparente inoperância do governo frente às políticas sociais, neste estágio, é justificada pelo próprio governo que vê no sucesso do Plano Real, plano de estabilização monetária, a justificativa para acreditar que a queda da inflação de 40% para 1% ao mês já permitiu que milhões de brasileiros

²⁵⁰*FH e a questão social*, Estado de S. Paulo, São Paulo, 16/06/1996, Caderno de Economia, por Suely Caldas, Cf. em Anexos;

melhorassem seu poder de consumo, representando um ganho de 15% no orçamento das famílias mais pobres, como se divulgou na época.

FH e a questão social sugere que, apesar de termos um presidente sociólogo, e teoricamente mais familiarizado com as mudanças da ação política que, a esta altura, não se concentra mais (ou se concentra?) no poder de fogo do Executivo e nos limites rígidos do mercado, como pontua a Constituição em vigor e a dinâmica das relações político-sociais em voga, a ação social de seu governo, portanto a *engenharia social*, se ressentia de um ministro (citado José Serra, do Planejamento) que segura as verbas do programa social central do governo, a Comunidade Solidária, a ponto de incentivar a demissão do sociólogo Betinho, figura carismática e que dava sustentação à imagem social do novo governo pós *impeachment* e pós Itamar Franco, em razão de seu passado de luta contra a carestia.

A perspectiva editorial de **FH e a questão social** se limita a valorizar a importância de se empenhar verbas orçamentárias para se cumprir programas sociais, uma visão economicista da questão, aliás coerente num Caderno de Economia, mas não estabelece a noção de processo dessa medida, a de se empenhar o orçamento público. É evidente que a articulista tem limite de espaço, mas o contratempo entre José Serra e Betinho é a chance de se elucidar as diferenças básicas entre o economista que se debate pelo corte do déficit público (coagido pelo mercado?) e o sociólogo que tenta empreender um programa social. Ao leitor é servido um cozido, como diria Weber, de siglas, porcentagens e sofismo.

Vale lembrar que, para Weber, cozido era a própria definição do jornalismo, no início do século passado "... a alimentar-se com um cozido que lhe impõe uma espécie

de caça por todos os campos da vida cultural, começando pela política e terminando com o teatro, passando por muitos outros assuntos”.²⁵¹

6.4.4 Procura-se um miserável, Revista Veja, São Paulo, 17/04/1996, Edição nº 1440, matéria não assinada.²⁵²

A abordagem fragmentada de **Procura-se um miserável** exacerba a aplicação muitas vezes descompassada de uma política pública. No caso, a revista “Veja” trata as diferenças técnicas para se avaliar o nível de pobreza de uma população como fato isolado, de pura confusão administrativa, quando é comum nos estudos sociais, critérios diferenciados.

A *engenharia social* retratada se concentra nos agentes dos três níveis do Estado (municipal, estadual e federal) e discorre sobre as políticas municipais como se fossem ações voluntárias de seus prefeitos, como se não tivessem que se compor com a dinâmica assistencialista federal. Há, inclusive, uma talvez intencional agregação de políticas sociais diferentes, implementadas por níveis diferentes de governo, que por força têm critérios de avaliação também diferentes.

Na categoria *agir público*, a matéria, ao ignorar a *noção de transformação sóciopolítica*, descreve a população objeto de tais políticas como passiva e desnorteada em busca de satisfazer quesitos desproporcionalmente rígidos da

²⁵¹Weber, Max, 2002[1910], p.192.

²⁵²*Procura-se um miserável*. Revista Veja, São Paulo, 17/04/1996, Edição n. 1440, matéria não assinada. Cf. em Anexos;

burocracia estatal, aliás, um dado que por sua importância na narrativa da matéria mereceria atenção especial.

Outro índice do *agir público* mal explorado seria a afirmação de que o governo lucra mais ao distribuir renda mínima do que ao estabelecer uma política de emprego e creches para a mulher jovem trabalhadora, o que aposta no inverso da condição humana de Arendt, perpetuando uma situação de ausência no espaço público do cidadão, o que limita a possibilidade de realização como tal. Se a intenção era desacreditar as políticas sociais do governo em questão, aí estaria um gancho forte, e também no fato de sobrar mais dinheiro porque as exigências são tantas que reduz-se muito a população atendida.

Em relação à categoria *pluralidade* existem dois eixos duros na matéria: os governos que impõem critérios e a população que se submete as suas exigências, sem nenhuma referência à flexibilidade das relações. As diferenças estão nas reações individuais que ajudam a compor o cenário de circo humano proposto pela matéria, como o senhor de 61 anos que, sem conseguir se enquadrar nos critérios da pensão por invalidez, se exhibe no centro de São Paulo enfiando linha e tocando pandeiro com os pés. Jornalismo também é circo, mas há de se equilibrar com outros apelos editoriais.

Procura-se um miserável aposta na ineficiência das políticas sociais do governo da época, sem estabelecer diferenças, negando ao leitor um mínimo *didatismo* para que ele compreenda a natureza dos procedimentos das políticas empregadas, mesmo que ineficientes e discriminatórias como quer "Veja". Quando descreve as "exigências" que o governo pede aos participantes do Bolsa Família, sem mencionar o nome do programa mas descrevendo-o, esquece de esclarecer que este processo de contrapartida é uma forma de alongar o processo

de eficiência desta política social que, ao destinar uma renda mínima por família, exige que esta mantenha a criança na escola; a participação da mãe em atividades comunitárias e programas pré-natais nos postos de saúde.

Trata-se de uma política pública internacional e não deve ser utilizada para reforçar simplesmente a face impositiva do governo que a adota. É antes um critério, e pode ser discutido como tal, e não distorcido para reforçar o aspecto negativo que se queria impor aos programas sociais naquele período. Muitos dos quais, ineficientes e restritivos, mas dignos de uma crítica consistente, que se utilize do conhecimento público sobre políticas sociais amalhado na comunidade, como merece o leitor.

6.4.5 O Dinheiro no escuro, Carta Capital, São Paulo, 19/11/2003, Edição nº 267 por Adriana Carvalho.²⁵³

O Dinheiro no escuro é uma radiografia rara na imprensa brasileira sobre os processos da administração pública. Procura relatar o destino do dinheiro público para as políticas sociais, reforçando, que muitas vezes, dinheiro há, o que faltam são gestão pública, planejamento e avaliação das políticas.

Na categoria *engenharia social*, a matéria relata os papéis dos agentes públicos que, às vezes pela ausência, lançam políticas que se sobrepõem às que estão em andamento e mal conseguem avaliar seus efeitos. Ressaltando que os pobres são os menos beneficiados, reforçando o lado perverso da

²⁵³O *Dinheiro no escuro*. Revista Carta Capital, São Paulo, 19/11/2003, Edição n.267, por Adriana Carvalho, C.f. em Anexos.

administração pública. Ainda na *engenharia social*, destaca a ação dos Conselhos gestores dos municípios do nordeste na implantação do programa Combate à Pobreza Rural, que conseguiram assegurar 92% do dinheiro para os pobres e 8% para o custeio administrativo do projeto, o chamado custo-meio.

Apesar de ter sido introduzido pela Constituição de 1988 na tentativa de descentralizar e aumentar a transparência do uso dos recursos das políticas públicas, os Conselhos Gestores municipais quase nunca são acompanhados pela imprensa²⁵⁴, aparentemente viciada no poder de decisão dos prefeitos e vereadores.

No índice *agir público e noção de transformação sociopolítica* a perspectiva editorial contempla a noção de que as políticas sociais deveriam ser pensadas na base da sociedade para que se encaixem com as necessidades da população e também para manter o processo de relações políticas, que reforça a dimensão pública do agir político e transforma o agente e objeto de tal política em cidadão.

No processo de avaliação, a matéria inclui o sentido de *pluralidade* ao ressaltar que tais políticas devem ser avaliadas levando em conta vários aspectos de seu processo de funcionamento e não apenas índices contábeis de empenho orçamentário X despesa realizada ou índices macros que não se atenham ao mecanismo do evento em questão. E ainda, a crítica às avaliações intramuros das instituições acadêmicas ou governamentais, muitas das quais, responsáveis pela formulação do projeto de tais políticas, o que já se configura um pecado mortal de independência avaliativa, enfoca a inutilidade de tal prática para o agir público e

²⁵⁴Cf pesquisa da Andi. www.andi.org.br (07/05/2005).

político, o que descompassa a ação do discurso, da comunicação pública, que favorece seu aperfeiçoamento enquanto processo público.

Tais questões foram tratadas em **O Dinheiro no escuro** com o *didatismo* próprio das matérias que se preocupam em tecer relações entre o fato narrado e o conhecimento público amalhado pelo grupo social para o qual se dirige. E despertar o leitor para constatações simples de eficiência de uma política social que queira acabar com a pobreza: o dinheiro chegou na mão do pobre porque seu filho está na escola e não no cemitério, engrossando as estatísticas da mortalidade infantil. Bem mais simples do que discursos inflamados contra a corrupção no lançamento de um novo controle de planilhas, cadastros e cartões de valemantimentos.

6.4.6 Registro de cadastros sociais ultrapassa população, Folha de S. Paulo, São Paulo, 24/03/2004. Caderno Brasil, p.A 8, por Gabriela Athias.²⁵⁵

Registro de cadastros sociais ultrapassa população, em mais de três vezes (3.2 vezes), deveria sublinhar a reportagem em face a este escândalo que não recebeu atenção devida da imprensa escrita. Sequer um acompanhamento mais apurado. A população brasileira, segundo o IBGE, estava na casa dos 169 milhões de habitantes no Censo de 2000, e constavam registrados nos cadastros oficiais, em 2003, 541 milhões de brasileiros, isto é, 370 milhões de

²⁵⁵ *Registro de cadastros sociais ultrapassa população.* Folha de S. Paulo, São Paulo, 24/03/2004, Caderno Brasil, p.A8, por Gabriela Athias. C.f. em Anexos.

pessoas a mais do que a população oficial. A reportagem considerou 171 milhões de habitantes no país. Ao menos nos últimos cinco anos, ocorre a informatização gradativa do governo federal. É de se no mínimo estranhar que, apenas no fim de 2003, o governo institua um grupo de trabalho para cruzar os dados dos cadastros oficiais, a base mais óbvia para se implementar uma política de transferência de renda.

Ressalta-se aqui que transcorreria apenas um ano do governo do presidente Lula, mas e o que dizer a respeito de seu antecessor, que instituiu a Comunidade Solidária e outros programas de transferência de renda que se utilizaram deste cadastro para sua distribuição.

Afirmações da matéria, como: "isto não quer dizer que todos os cadastrados recebam algum tipo de benefício"; ou a explicação do diretor Roquette, do Departamento de Informações de Dados Sociais, órgão que a reportagem não identifica no cronograma da administração federal, mas presume-se subordinado ao ministério do Desenvolvimento Social, sobre o fato de que muitos brasileiros tiram várias carteiras de identidade no curso da vida. Ou que seus nomes apareçam abreviados, daí as inúmeras duplicações.

Tais "desculpas" não resistem a uma apuração mais detalhada, como a informação de que, ao emitirem uma segunda via de carteira de identidade, as secretarias de segurança pública estaduais acrescentam um "x" no final do número do registro anterior e especificam que trata-se de uma segunda via.

A verificação de que mais que o triplo do número de brasileiros existentes figurem no cadastro oficial para que potencialmente recebam benefícios do dinheiro público é um escândalo que não foi tratado como tal. Afinal, é quase impossível acreditar que as secretarias de segurança

estaduais trabalhem com a expressiva margem de erro que é emitir o triplo dos registros existentes.

Em relação às nossas categorias de análise, **Registro de cadastros sociais ultrapassa a população** pelo fato em si, e não pela atividade jornalística ali impressa - repleta de omissões e aparentemente satisfeita com as explicações ocas do discurso oficial (a repórter não imprimiu dúvidas; não abriu o debate, sequer se indignou com fato tão grave por ser a base da geração de inúmeras distorções nas políticas de transferência de renda e flagrante desvio de verba pública) - e destaca a ausência de *engenharia social* na formulação do cadastro oficial.

Os dados são fornecidos diretamente pelo governo ou pelas empresas estatais, além da implementação do novo cadastro único ser engendrado também, por um departamento estatal, do Ministério de Desenvolvimento Social, de acordo com entrevista em box lateral, intitulada **Governo quer mudar inscrição da Bolsa Família**, da então secretaria executiva do Ministério, Ana Fonseca, que exprime a dificuldade de convencer as prefeituras a colaborarem com a produção de mais um cadastro, desta feita, único.

No passado, os municípios realizaram os cadastros referentes às Bolsas Escola; Alimentação e Vale Gás. Quem realizou? Empresas privadas através de licitação? Os próprios funcionários do Ministério? Os funcionários das prefeituras? Institutos de pesquisa governamentais? Quem poderia fiscalizar esta ação? Pela lei, o Ministério Público Federal e/ou estaduais, não mencionado pela reportagem. Nesta matéria, contrariando as próprias normas da "Folha", só se ouviu uma fonte. A oficial.

Nesta matéria a *noção de transformação sóciopolítica* está ausente ao abordar apenas instituições

oficias na tarefa de elaborar o cadastro dos beneficiados da política social. Ou pelo Estado assumir de fato a coordenação de tal atividade pela sua autoridade pública ou por fatores históricos que ainda sofrerão transformação no cenário das inúmeras alterações ocorridas na gestão pública nos dois últimos decênios do século XX.

Há ausência da categoria *pluralidade*, talvez pela responsabilidade majoritária do governo nesta pauta, mas e os governos que antecederam o presidente Lula? Afinal 2003 era o primeiro ano de seu governo. No *agir público*, a falta de destaque editorial por parte do jornal e a fonte escolhida pelo governo para informar este escândalo, uma fonte burocrática, aparentemente “fria”, imersa num seminário sobre cadastros oficiais, dá margem ao divórcio entre ato e palavras, lembrados por Arendt²⁵⁶.

As palavras do burocrata foram vazias, as perguntas da repórter também, diante do abuso flagrante do dinheiro público; da descoberta da causa central da ineficiência das políticas sociais. O entrevistado afirma, sem qualquer objeção por parte da reportagem que “...apesar da duplicação, Roquette está convencido de que grande parte dos brasileiros pobres não integra as bases sociais do país”. O que isso quer dizer? Que grande parte dos brasileiros pobres não recebem a transferência de renda? É impossível de entender. A secretária executiva, Ana Fonseca, também não foi estimulada a analisar este aspecto da questão.

Quanto ao *didatismo*, a matéria não se esforça em explicar quase nada ao leitor. Não identifica na matéria

²⁵⁶“O poder só é efetivado enquanto a palavra e o ato não se divorciam, quando as palavras não são vazias e os atos não são brutais, quando as palavras não são empregadas para velar intenções, mas para revelar realidades, e os atos não são usados para violar ou destruir, mas para criar relações e realidades” in Arendt, Hanna. *A Condição Humana*, Rio de Janeiro : Forense Universitária, 2004 [1958], p.212.

central, **Registro de cadastros sociais**, o departamento de dados, a qual estrutura hierárquica responde; exagera na perspectiva de solução do problema através da adoção do Cadastro Único, quase uma panacéia para dificultar esta vergonhosa malversação do dinheiro público. E afirma sem nenhuma explicação, pela voz do burocrata, que a duplicação é insignificante no programa Bolsa Família. Por quê? Porque era naquela ocasião (2004) a política vitrine do governo federal.

Ressalta-se um esforço da reportagem em detalhar, num gráfico que ilustra a matéria, um resumo com os principais programas sociais do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso que foram fundidos em novo programa no governo do presidente Lula.

6.4.7 Uma burocracia que come cestas, Folha de S. Paulo, São Paulo, 17/10/1999, Caderno Brasil, p.1-18, por Elio Gaspari.²⁵⁷

Uma burocracia que come cestas enfoca uma pesquisa divulgada por um dos formuladores de políticas públicas no país, a Anpocs, pela economista Lena Lavinas, professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) que mantém em seu currículo diversas atividades exercidas em instituições supranacionais, que, segundo alguns autores, são os verdadeiros sujeitos das políticas públicas na América Latina, para o bem ou para o mal.

²⁵⁷*Uma burocracia que come cestas*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 17/10/1999, Caderno Brasil, p.1-18 por Elio Gaspari, Cf. em Anexos.

Embora não seja explicitado pelo autor, o jornalista Elio Gaspari, a tensão entre as duas formas de distribuição de cestas básicas se resume no paternalismo de se doar o alimento ou torná-lo disponível através de produtos subsidiados, como destaca Gaspari, transparecendo o horror à palavra subsídio, por parte daqueles que acreditam que o mercado deve regular as atividades, e a ação do Estado, ao subsidiar comida para os pobres, quebra a isonomia das suas forças, mercado. Enfim, paternalismo duplo do Estado, ao doar ou subsidiar.

Essa atuação do poder estatal também transformaria o pobre num acomodado, num vagabundo para os críticos do paternalismo, como lembra Gaspari, ao concluir a matéria discordando dessa premissa e informando uma das conclusões de Lavinias: mesmo sem comer o suficiente, os chefes de famílias mais pobres trabalham a mesma taxa (75%) dos outros provedores, independentemente da renda que ganham.

Utilizando-se da autonomia que normalmente uma coluna jornalística dá ao seu autor, Elio Gaspari descreve os dois projetos de cestas básicas abordados pela pesquisadora Lavinias, sem se preocupar em descrevê-los a ponto de se conseguir enquadrar esta matéria nas categorias que nos auxiliam nesta análise de conteúdo (*engenharia social; pluralidade; noção de transformação sóciopolítica, didatismo*).

Gaspari, escrevendo em 1999, primeiro ano do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em cujo governo se deram as principais privatizações das empresas estatais brasileiras, dá lugar de destaque ao *agir público* da época. Descreve a tensão já comentada do paternalismo, na figura dos dois modelos de distribuição de cestas: um que distribui gêneros alimentícios e outro, renda.

Alternativa que dá autonomia ao pobre para que gerencie seu próprio orçamento, mas criando um mercado de produtos subsidiados que, usando a terminologia do próprio colunista, vai sobrar para a Viúva pagar, que repassará, evidentemente, para a patuléia.

Nesta época, a economia mundial vivia o auge da “crença” no neoliberalismo, isto é, na ação livre das forças privatistas do mercado, com a mínima intervenção do Estado, que se convencionou chamar de Estado mínimo.

A história mostra que o governo optou por implementar programas que transferissem renda, através da Bolsa Escola e, mais tarde, Bolsa Família no governo petista, acoplados a uma rede de obrigações sociais por parte do beneficiário, como manter os filhos na escola, freqüentar os postos de saúde, participar de ações comunitárias.

Esta coluna de Gaspari é dirigida ao leitor mais habituado às questões político-econômicas, teoricamente com acesso à educação de qualidade, embora o jornalista não seja explícito, didático, para se lembrar de uma de nossas categorias de análise, ao abordar o que de fato estava se passando nos bastidores dos implementadores de políticas públicas.

A tensão, naquela conjuntura, entre os programas ditos assistencialistas, dispendiosos à máquina pública (a burocracia que come cestas), como PRODEA – Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos, no contexto dos programas de Saúde, Alimentação e Nutrição do governo federal, e os geradores de renda e atitudes, porém subsidiados, através da distribuição de dinheiro, para que cada um comprasse sua cesta básica e gerasse consumo, atividade comercial local e se empenhasse numa cadeia de atividades sanitárias e sociais.

Embora mais contemporâneo às transformações sociais, o segundo modelo, Cesta do Povo, precisa contar com preços subsidiados dos produtos oferecidos ao consumidor, para conseguir cobrir a longa fila de pobres no país. E, àquela altura, subsídio era um palavra *non grata* aos ouvidos do mercado.

Para que o leitor entendesse melhor a coluna **Uma burocracia** de Elio Gaspari, o ideal seria que ele, leitor, estivesse atento às tensões de modelos das políticas públicas de distribuição de renda (ou alimentos?) que se desenrolavam na discussão da esfera pública brasileira naquela data. O autor não esclarece essas posições em conflito, aparentemente confiando na máxima: para bom entendedor, meia palavra basta.

6.4.8 Exclusão social é maior desafio da AL, dizem especialistas, O Estado de S. Paulo on line, São Paulo, 16/04/2004, matéria não assinada.²⁵⁸

Exclusão social é o maior desafio da América Latina, dizem os especialistas se resume na forma mais corriqueira de narrativa da imprensa em se tratando de políticas públicas. O repórter do "O Estado" assiste ao Encontro dos principais sujeitos das políticas públicas na América Latina e Caribe, e descreve o discurso do seminário. O fato da EUROLAC acontecer pela primeira vez no Brasil, e no Recife, cidade símbolo do nordeste em se tratando de paradoxos sociais, em si poderia ter algum significado, não

²⁵⁸ *Exclusão social é o maior desafio da AL, dizem os especialistas.* O Estado de S. Paulo, São Paulo, 16/04/2004, on line, matéria não assinada. Cf. em Anexos.

abordado pelo repórter, que registra o fato, mas não o explica.

Em relação às categorias de análise de conteúdo utilizadas, a matéria descreve a *engenharia social* presente no universo de formulação das políticas públicas para a América Latina e Caribe, neste caso, na saúde: BIRD, BID e Ministério da Saúde do Brasil, conforme informação oficial da agência Brasil, respectivamente os fomentadores das políticas e seu agente executivo, dando uma idéia, porém incompleta, dessa engenharia, que se estabelece na formulação e implementação de uma política pública no Brasil.

Ao observar as características da globalização contemporânea, na qual a divisão social do trabalho e a agilidade da informação conspiram para que ocorram padrões universais de procedimentos operacionais, o geógrafo Milton Santos esclarece:

"A expressão 'universalidade das técnicas' é familiar aos antropólogos [...] Para Leoi-Gourhan, objetos semelhantes foram criados, em lugares e tempos distintos, por também diferentes grupos étnicos. Essa generalidade das formas técnicas se impunha como tendência. É a sua universalidade. A universalidade atual é diferente. Em primeiro lugar, não é uma tendência, mas uma realidade. Em segundo, essa realidade vem fazer parte dos lugares praticamente num mesmo momento, sem defasagens notáveis. Em terceiro, esse fenômeno geral dá lugar a ações que também têm um conteúdo universal".

"Daí a possibilidade de programas semelhantes para todos ou quase todos os países, como esses famosos planos de ajustamentos do Banco Mundial e do FMI, com apoio das potências industriais e financeiras. Em quarto e último lugar, esses objetos técnicos semelhantes e atuais existem numa situação de interdependência funcional, igualmente universal. No começo da história, alguns objetos se universalizam, mas se dão

*isoladamente. Hoje o que é universal é todo um sistema de objetos".*²⁵⁹

Em relação à pluralidade, **Exclusão Social** se resume a repetir o discurso oficial das agências multilaterais, dando espaço à conclusão de que nos últimos 10 anos houve decréscimos importantes em relação à saúde da população mais pobre da América Latina (queda da mortalidade materna e infantil e controle das doenças infecciosas) justamente os problemas-alvo das ações dessas agências. Emitindo, ainda, a agenda oficial desses organismos em relação à produtividade e crescimento econômico como fatores centrais para melhoria de vida das populações, saúde inclusa.

Não há menção de diagnósticos diferentes, na tentativa de despertar procedimentos novos daqueles definidos pelo BIRD, BID e adotados como polícia pública do governo brasileiro. Afinal, na conjuntura latino-americana e caribenha, a presença dessas agências de fomento e projetos é condição de governabilidade.

Neste contexto, após longa reflexão sobre a avalanche de transformações que colheu o homem no final do século XX, através da ordem social planetária que se reproduz e unifica o mundo através da informação cibernética, Milton Santos quebra o consenso da inclusão social, repetida *ad nauseum* pelos governos, classe política e técnica, pela imprensa:

"... Ao contrário do que deseja acreditar a teoria atualmente hegemônica, quanto menos inserido o indivíduo (pobre, minoritário,

²⁵⁹Santos, Milton. op. cit. p.193-194. Para maior esclarecimento, neste livro, Santos reflete sobre o sistema de objetos, aqueles construídos pelos homens na paisagem, as próteses, e o sistema de ações no espaço geográfico, já mencionado neste capítulo. Em relação ao assunto específico das agências multilaterais, destacamos os projetos de infraestrutura financiados por BIRD ou/e BID.

migrante...), mais facilmente o choque da novidade o atinge e a descoberta de um novo saber lhe é mais fácil".²⁶⁰

Há ausências das categorias *noção de transformação sóciopolítica* e *didatismo*. Não se menciona a participação da população-alvo na conquista de melhores condições de vida e nem se pretende explicar a ação dessas agências, apenas dar espaço ao discurso oficial. Quanto ao *agir público*, a matéria se resume ao agir estatal. Quase um informe *press-release*, sem entrevistas, reportagens complementares que reforcem ou desmintam as melhorias das condições de saúde da população pobre ou reflexões que sustentem as premissas de que os investimentos em infraestrutura, a nova panacéia para todos os problemas da América Latina, vendida pelas agências multilaterais, viabilizem condições de produtividade e crescimento econômico para o Hemisfério.

Estes encontros internacionais são agendados com antecedência. Sendo a primeira EUROLAC promovida no Brasil, esta pauta mereceria, caso o jornal "O Estado de S. Paulo" interessasse em cobrir com destaque os bastidores das políticas públicas, um planejamento de reportagem, figurando a matéria **Exclusão social** apenas como um gancho jornalístico para derivar inúmeras pautas sobre este universo tão controvertido e misterioso, apesar de público. Aliás, pouca atenção se deu à Europa do título do Fórum. (V Fórum Europeu e Latino Americano). Estaria se dando ali, naquele encontro, uma parceria mais integrada entre América Latina e Europa em se tratando de polícias sociais? Quem há de saber.

²⁶⁰Santos, Milton. op. cit. p.330.

6.4.9 O brasileiro da década, Folha de S. Paulo, São Paulo, 28/07/1999, Caderno de Economia, p.3, por Luiz Nassif.²⁶¹

O brasileiro da década tenta incidir certa luz nos bastidores das formulações do planejamento de políticas públicas. Aqui, mais abrangente, não apenas políticas sociais. Pretende esclarecer o *como* e, principalmente, *quem* pensa nas metas prioritárias do país. Ao identificar um único funcionário público que se destaca nesta função, Luiz Nassif não exagera. O meio público brasileiro não tem sido fecundo o suficiente para produzir homens como José Silveira²⁶², discreto para a mídia e interlocutor de empresários e políticos, articulado e influente no Executivo, que age em áreas sensíveis do desenvolvimento.

Através de José Silveira, Nassif percorre a trajetória do planejamento público brasileiro. Lembra dos iguais de Silveira das décadas de 30 a 50; e confere ao personagem espaço de destaque na modernização da ação governamental brasileira. Nesta reflexão, se destacam o planejamento e a gestão de gerenciamento empregados como instrumento essencial à implantação da ação pública, duas das idéias hegemônicas sobre ferramentas de desenvolvimento, há décadas freqüentes no universo da governabilidade.

O próprio artigo **O brasileiro da década** se encarrega de justificar o silêncio do funcionário exemplar na mídia. Seu trabalho é complexo e seu estilo não admite firulas. Indicação de que à mídia interessa o digerível, de

²⁶¹*O brasileiro da década*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 28/07/1999, Caderno de Economia, p.3, por Luiz Nassif. Cf. em Anexos.

²⁶²José Silveira, funcionário aposentado da Petrobrás. Exerceu o cargo de secretário-chefe do ministério do Planejamento de 1994-2002. Nesta posição, coordenou o planejamento dos Planos Plurianuais - PPAs que norteiam a administração pública federal. O primeiro PPA consolidou-se em 1998. Trata-se de um instrumento de gestão por exigência constitucional.

preferência, embalado com as cores do escândalo, petardo das crises de papel. Nassif comenta a falta da *pluralidade* num país onde só se consegue arquitetar ações monocromáticas e destacar frentes únicas para se resolver questões mais amplas e relacionadas com um largo espectro de considerações que se dá no planejamento estratégico de um país complexo como o Brasil.

Mesmo sem se enquadrar na maioria das nossas categorias de análise, este artigo tem o *didatismo* de indicar para o leitor as principais preocupações do setor público quando planeja políticas macro para o país e quais são estes planos que devem ser analisados tanto pela mídia, quanto por aqueles que sabem que, apesar do discurso hegemônico do estado mínimo (principalmente no final da década de 90), o Estado brasileiro mantém tentáculos significativos nas bases da vida brasileira. E quem se aventura a agir no espaço público não pode e nem deve ignorá-los.

Finalmente, Nassif compartilha com o leitor sua fonte privilegiada nos bastidores do poder público, quase sempre difusa em meio a falsos sinais de concentração de poder. E isso é ouro no garimpo da informação. Ao leitor, quase não se dá esta oportunidade. Aos pares, os próprios jornalistas, e à vaidade dos sujeitos dos fatos, às vezes. Tanto para bajular como para "fritar".

Em relação ao *agir público*, o relato da posse do segundo mandado do presidente Fernando Henrique Cardoso dá uma idéia de como ocorrem as relações de poder entre o executivo, o burocrata e o alto empresariado. triunvirato que concentra boa dose do poder real do Estado nas sociedades contemporâneas. José Silveira é o mais próximo exemplo de funcionário público que se enquadra na tipologia do burocrata weberiano, caso raríssimo nos trópicos. Seu modesto gol

vermelho, como notou Nassif, e a constatação do jornalista de que ele, Silveira, serve à Nação e não aos governos, podem ser um dos indícios desse comportamento.

6.4.10 Diretor do IPEA diz que políticas sociais não ajudam quem precisa (*box*); versão *on line*; **Políticas sociais não ajudam os pobres, diz IPEA** (versão impressa), Folha de S. Paulo, São Paulo, 18/10/2000, Caderno Brasil, p.A6, por Lisandra Paraguassu e André Soliani in **Gasto Social do Brasil é pequeno, diz Bird; Lula segue FHC na área social, diz economista**, O Estado de S. Paulo, São Paulo, 7/12/2003, Caderno Nacional, p.A4, por Fernando Dantas.²⁶³

Gasto social do Brasil é a cobertura do Fórum do Banco Mundial "O Ataque à Pobreza", no qual foram discutidos a eficácia das políticas sociais e qual o nível de crescimento que o país deveria manter, e por quanto tempo, para diminuir sua taxa de indigentes. Apesar da observação do ex-presidente do Banco Central, Gustavo Franco, de que o país não poderia crescer mais do que 4% para não aumentar suas importações e desequilibrar as contas públicas, para o BIRD, em 2000, o Brasil deveria crescer 6% ao ano por 15 anos para reduzir à metade seus indigentes.

Analisemos aqui o *box* dessa matéria **Políticas sociais não** que traz uma entrevista com o diretor do IPEA, Ricardo Paes de Barros, e **Lula segue FHC na área social, diz**

²⁶³*Políticas sociais não ajudam os pobres, diz IPEA(box)*, Folha de S. Paulo, São Paulo, 18/10/2002, Caderno Brasil, p.A6, por Lisandra Paraguassu e André Soliani e *Lula segue FHC na área social, diz economista*, O Estado de S. Paulo, São Paulo, 07/12/2003, Caderno Nacional, p.A4, por Fernando Dantas. Cf. em Anexos.

economista, entrevista com o próprio Paes de Barros, publicada três anos mais tarde, no OESP. Essas duas matérias, se analisadas juntas, apesar da defasagem de tempo entre elas, são significativas para se entender a cobertura das políticas públicas pelos jornais em estudo.

O entrevistado comum das duas pautas repete, apesar do intervalo entre as duas, sua preocupação em relação ao direcionamento dos gastos sociais: os benefícios não chegam para aqueles brasileiros mais pobres, os verdadeiros necessitados do sistema. Mudou o governo, passaram-se três anos, mas a política social vigente, chefiada pelo presidente Lula, ex-metalúrgico, portando da classe operária, não consegue atender aos mais pobres.

Na *engenharia social* desse processo, o diretor de Estudos Sociais do IPEA, Renato Paes de Barros, doutor em Economia pela Universidade de Chicago, em entrevista ao "O Estado", identifica e valoriza mais dois agentes que normalmente passam despercebidos em meio às expressões genéricas geralmente utilizada pela imprensa como movimentos sociais e/ou sociedade civil: o próprio pobre ou miserável e os agentes comunitários. Já na matéria da Folha, os agentes mencionados são os de sempre: Banco Mundial e a estrutura governamental, IPEA e ministérios.

Em relação à *pluralidade*, embora não mencionada explicitamente pela "Folha", mas sim pelo "O Estado", Paes de Barros discorda da própria Constituição em vigor que assegura tratamento universal a todos os brasileiros em relação à distribuição de benefícios sociais.

O economista pede foco na distribuição dos gastos sociais, nas duas matérias, dando benefícios àqueles que precisam (atenção à forte imagem do helicóptero da matéria da Folha). Atenção para os dados de 2000 do BIRD, se o Brasil

crescer 4,5%, a taxa de indigência poderá alcançar 15,5% em 2015. Para alcançar a meta de 11%, teria de ampliar e reformar as políticas sociais de então. Joaquim von Amsberg, economista-chefe do BIRD à época, afirmara que, apenas 13% dos gastos sociais, incluindo despesas com a previdência social, conseguem chegar aos 20% dos mais pobres.

Outra constatação dessa categoria (*pluralidade*), seria a posição do entrevistado em relação aos impostos e à verba das políticas sociais. Segundo o então diretor de Estudos Sociais do IPEA, o Brasil reserva para as políticas sociais verba considerável e relativa a seu PIB e que não seria hora de aumentar impostos para projetos sociais, uma vez que o governo gasta mal o que arrecada e, implicitamente, a carga tributária brasileira já é uma das maiores do mundo, sem que corresponda ao bem-estar da população.

Quanto à *noção de transformação político-social*, o entrevistado rompe com o paternalismo do Estado ao valorizar a ação dos pobres e dos agentes comunitários na matéria publicada pelo "O Estado". Se estes estivessem mais motivados para agir, e mais informados das políticas sociais para agirem objetivamente²⁶⁴, o que Paes de Barros esperava de um governo dirigido por um ex-operário, haveria maior aproveitamento dos benefícios sociais.

Política social não da Folha faz parte da cobertura do Fórum do Banco Mundial sobre Desenvolvimento, "O Ataque à Pobreza", e se restringe a repetir os dados emitidos no seminário do BIRD. Em 2000, segundo o BIRD, apenas 13% dos gastos sociais chegavam aos 20% mais pobres da população, sendo que a distorção mais evidente é o ensino público

²⁶⁴A falta de informação objetiva e coordenada, relacionada à realidade do leitor, à altura de seu nível educacional, isto é, ao nível de sua compreensão, também diz respeito à produção editorial da imprensa.

universitário. Aliás, uma "tradição" no Brasil. As melhores escolas públicas sempre foram freqüentadas pela classe média mais abastada. Assim, esta matéria repete apenas o esquema oficial das políticas públicas através da ação e avaliação de seus agentes multilaterais e governamentais como BIRD e IPEA, mais Ministério da Educação.

Em relação ao didatismo, **Lula segue FHC na área social, diz economista**, de "O Estado", a matéria se beneficia da clareza do entrevistado e consegue informar a complexidade das políticas públicas, rompendo com o raciocínio linear e restritivo da maioria das reportagens ou entrevistas a respeito dessa pauta.

Neste esforço, acrescenta novas informações que ampliam o repertório do leitor. Por exemplo, abandona a eterna explicação de que falta dinheiro para assegurar qualidade de vida à população pobre, e introduz o raciocínio da relatividade: o gasto social é diretamente proporcional ao PIB de um país das condições econômico-financeiras do Brasil. O que ocorre é que a avaliação dos projetos é deficiente e não se distribuem os benefícios para quem precisa. É mais complexo do que o furo de caixa e introduz a noção de sustentabilidade financeira dos projetos, a bem da verdade uma das mensagens mais repassadas pelas agências multilaterais na tentativa de se eliminar o déficit público.

Quanto ao *didatismo* de **Políticas sociais**, é insuficiente pelas razões inversas abordadas acima. Se restringe a mencionar os agentes tradicionais sem estabelecer *a priori* uma relação entre eles. O Banco Mundial financia e avalia políticas públicas nos países periféricos, é o caso de lembrar isso ao leitor.

O *agir público* implícito nestas matérias se resume na **Políticas sociais** ao agir oficial, tanto nacional

quanto transnacional. Na segunda matéria, **Lula segue FHC**, a entrevista do "O Estado" revela realidades, se utiliza do discurso de Paes de Barros para criar relações com a realidade dos gastos sociais e propor correções de rota na distribuição de benefícios sociais. A lista de programas sociais em curso no país é significativa e a diminuição dos problemas enfrentados pelos pobres nas áreas essenciais de moradia, saúde, educação, alimentação é muito inferior a esta dinâmica da proliferação de projetos e recursos. Algo está errado, o que remete o leitor à reflexão.

6.4.11 Miséria ainda é ameaça a crianças, Folha de S. Paulo, São Paulo, 05/04/2001, Caderno Cotidiano, p.C5, não assinada.²⁶⁵

Na cobertura das pesquisas sobre indicadores sociais, que em tese dão base aos projetos das políticas públicas, os jornais quase sempre se afogam em números e índices. **Miséria ainda é ameaça a crianças** se equilibra e dá significado aos números, quando publica comentários dos agentes oficiais, responsáveis pela divulgação dos índices, relacionando os números à idéias ou ações reais.

Miséria ainda é ameaça a crianças faz parte da repercussão de um balanço das condições de vida do brasileiro na década de 90, intitulado Retratos do Brasil, do IBGE.

Com a introdução do processamento eletrônico, as estatísticas oficiais passaram a ser publicadas com maior frequência. E podem ser questionadas por maior número de pessoas. O que assegura credibilidade, tornando seu processo

de elaboração mais transparente. No passado ainda recente, a ausência de dados confiáveis minavam a base das políticas sociais, ampliando consideravelmente suas margens de erro, de acordo com os estudos sobre o tema divulgados.²⁶⁶

Na categoria *engenharia social*, se confrontam os dados oficiais do IBGE com a experiência da Pastoral da Criança, ONG ligada à igreja católica, notória pelo trabalho que realiza frente à desnutrição infantil e materna nos bolsões de miséria, formando agentes da própria comunidade para verificar o peso e condições de saúde da população infantil, além de orientar as mães sobre os princípios da puericultura.

Apesar da divulgação de políticas destinadas à infância, da criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1992 e dos Conselhos Tutelares da Infância e Juventude na base dos municípios, o fato de que um terço das famílias brasileiras que tenham crianças de até seis anos de idade vivam com meio salário mínimo per capita é desanimador. Com a gravidade deste índice pular para 63,9% no estado do Maranhão, o dobro da média nacional que é de 31,95%, duplo constrangimento.

A *pluralidade* aqui não se enquadra em razão do discurso absoluto oferecido pelos números. Formas de contextualizar esta base numérica não entram em conflito em **Miséria**. Há consenso entre os agentes em relação à educação para diminuir as defasagens proporcionadas pela miséria ao longo da vida e crescimento de uma criança miserável. Vantagens já contabilizadas pelos índices sociais quando a criança frequenta a pré-escola e as mães têm mais anos de

²⁶⁵ Miséria ainda é ameaça a crianças. Folha de S. Paulo, São Paulo, 05/04/2001, Caderno Cotidiano, p.C5. C.f. em Anexos.

²⁶⁶ Cf em **O estado da arte das Políticas Públicas no Brasil**, item 5 desta Tese.

estudos, mesmo quando a renda per capita da família é de meio salário mínimo.

Dra. Zilda Arns, coordenadora da Pastoral da Criança, complementa o quadro de soluções sugerindo ações que fixassem as famílias no campo, para diminuir o espetáculo dantesco das favelas na cidade, e investimento maciço em saneamento básico.

Quanto à *noção de transformação sóciopolítica*, a informação sobre a eficiência da Pastoral da Criança na diminuição da mortalidade infantil (11,7 por mil), enquanto que a média nacional em 2001 era 34,5 por mil, focaliza o desempenho de um agente não estatal, porém perfeitamente enquadrado nas políticas públicas oficiais, prestigiado com verbas e atenção pelo governo federal do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, na figura de seu ministro da Saúde, José Serra.

Em relação ao *didatismo*, a matéria da "Folha" esclarece o que vem atrás dos números e traduz o jargão burocrata do presidente do IBGE, Sergio Besserman. O *handicap* de Besserman é prontamente explicado pela reportagem que adapta o termo, geralmente utilizado em competições esportivas, ao contexto da matéria.

E as relações entre a diminuição dos efeitos perversos da miséria e as políticas públicas de educação e infra-estrutura são razoavelmente explicitadas: mãe e criança na escola diminuem as estatísticas do desemprego e da mortalidade infantil. Mas faltaram as seguintes relações: água e efluentes (esgoto) tratados e lixo solucionado evitam doenças endêmicas e as famílias rurais, se pudessem viver adequadamente nos campos - de posse dos títulos de pequenas propriedades, com assistência técnica agrícola e comercial, financiamento a juros baixos - não viriam "se arranjar", em

números expressivos, nas infectas favelas urbanas. Há inclusive programas sociais para estes fins. Por que demoram para decolar?.

Este recurso das relações também aponta o *agir público*. Instituições de pesquisas que dão subsídios à formulação de políticas públicas contra a miséria; ONGs que executam tais políticas, além da população pobre que exercita sua cidadania, dão forma à ação pública de governabilidade para a gestão dos problemas que minam a infância miserável do país. Como afirma a matéria, já foi pior, mas não é o suficiente.

6.4.12 O desafio da vida, Folha de S. Paulo, São Paulo, 22/10/2000, Caderno Brasil, p.A5, por Jânio de Freitas.²⁶⁷

Nos anos 60, o jornalista Jânio de Freitas foi o responsável pela reformulação do "Jornal do Brasil". Sua trajetória profissional lhe dá a autoridade de comentar que os jornais brasileiros, ou mais amplamente, como afirma, a mídia brasileira, não gosta de determinados assuntos, como o agravamento da crise social na metade do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Freitas observa que, na mídia, quando não há nada melhor para a manchete, "a regra é pulverizar o assunto em mínimas chamadas da primeira página, só para atestar a não omissão, e despachá-lo para subúrbios do jornal pouco visitáveis pelo leitor", escreve.

²⁶⁷O *desafio da vida*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 22/10/2002, Caderno Brasil, p.A5, por Jânio de Freitas. Cf. em Anexos.

Este mea-culpa de Jânio de Freitas, há muitos anos no jornal "Folha de S. Paulo", ocupando chefia de sucursais, membro de seu conselho editorial e, nos últimos tempos, escrevendo coluna respeitável no primeiro caderno, dá oportunidade ao leitor de acessar uma fórmula para analisar as ações públicas no Brasil contemporâneo.

Ao identificar a convergência dos estudos do BIRD, IPEA, CEPAL e Foro de Desenvolvimento (que não localiza a origem) em relação ao agravamento da crise social brasileira, o artigo lista a *engenharia social* dos formuladores, fomentadores, aplicadores e avaliadores das políticas públicas no país, traçando o percurso dos agentes responsáveis por tais formulações. E destaca a imobilidade do governo brasileiro frente aos problemas sociais, identificando presidência da República e ministérios da Fazenda e Planejamento, denominando seus responsáveis, Fernando Henrique Cardoso e Pedro Malan.

O articulista de **O desafio da vida** faz um esforço para disfarçar a náusea que lhe causa o fato do governo manter uma política perversa, que mata 20 crianças brasileiras por dia, por falta de saneamento básico, investimento não aconselhado pelo FMI. Além de concentrar renda no grande capital e fazer da inflação baixa, seu ponto de honra. Foco central de sua plataforma política, o Plano Real.

A indignação de Jânio de Freitas dá o contraponto à categoria *pluralidade* de nossa análise. Diante da argumentação economicista do governo e até do conformismo em relação à miséria, expresso pelo discurso do presidente (que lhe valeria um processo de *impeachment*, na opinião do articulista), o jornalista busca na memória comportamentos de "gente antiga", quase inexistentes no discurso estatal atual,

que confere ao equilíbrio fiscal, embora não o preserve, a solução para todos os males.

"Reduzir a pobreza, reduzir o sofrimento humano, reduzir as mortes das crianças - essa é a tarefa primordial de gente honesta, honrada e lúcida que chegue ao governo. Por que seria um desafio, então, obter que o atual governo cumpra a tarefa primordial? Desafio lançado ao governo, como comenta o artigo, pelo diretor do BIRD, Gobind Nankani. "O governo precisa criar e aplicar metas de combate verdadeiro à pobreza. O desafio será fazer com que participem das metas o ministério da Fazenda, do Planejamento e outros".

Em relação à *noção de transformação sóciopolítica*, o artigo delega à ação unilateral do Estado, do governo, para impor mudanças na crise social. Conta com "gente honesta, honrada e lúcida" para desenvolver esta tarefa, desmistificando o discurso hegemônico da participação da sociedade civil que, nesta fase de transformação, de reverência ao Estado mínimo, exerce seu papel de co-participante das políticas sociais sem a autonomia de fato que lhe dá a Constituição Federal. O discurso público conclama o cidadão a participar da solução dos problemas, mas, na realidade, a regra do jogo está concentrada nas mãos do governo de plantão.

O *didatismo* de **O desafio da vida** está em mencionar estudos de várias fontes acerca da crise social brasileira; destacar a divulgação de pesquisas (Datusus) relativas ao agravamento da crise, primeiramente comentadas por fontes até simpáticas ao governo ;e, então, juntar todas estas evidências e contrapô-las às declarações do próprio Executivo. Prática elementar do jornalismo, ausente na mídia brasileira em relação às políticas de governo, como comenta o próprio Jânio de Freitas.

Em relação ao *agir público*, o autor descreve um país em transe na esfera política. As palavras e atos oficiais conspiram para a quebra das relações entre os atores da cena pública. O governo sustenta um plano sem futuro, que inflige um sofrimento brutal à população pobre, mas que também atinge ricos e classe média, na opinião do autor. Obedece ao FMI, cumprindo metas de inflação e restrições de investimentos no saneamento básico que aumentam a indigência da população.

E expressa verbalmente um conformismo, no caso do presidente afirmar que parte da população está condenada à vida miserável, que pode até revelar realidades no plano do discurso, mas coloca a nu a capacidade de governabilidade. Será que esta confissão de incompetência pública do presidente ajudaria a enfrentar as questões sociais com fórmulas mais inovadoras e com resultados?

6.4.13 Para técnicos falta foco a gastos sociais, Folha de S. Paulo, São Paulo, matéria sobre seminário promovido pelo jornal "Combate à fome e à pobreza", 29/05/2002, Caderno Brasil, p.A12, matéria não assinada, reportagem local.²⁶⁸

País desperdiça gasto social, conclui debate, Folha de S. Paulo, São Paulo, matéria sobre seminário promovido pelo jornal "Combate à fome e à pobreza", 31/05/2002, Caderno Brasil, p. A8, por Oscar Pilagallo.²⁶⁹

Se compararmos o que se sabia a respeito das políticas públicas para o combate à fome e à pobreza a sete

²⁶⁸Para técnicos falta foco aos gastos sociais, Folha de S. Paulo, São Paulo, Caderno Brasil, p.A12, matéria não assinada. Cf. em anexos.

²⁶⁹País desperdiça gasto social, conclui debate. Folha de S. Paulo, São Paulo, 31/05/2002, Caderno Brasil, p.A8 por Oscar Pilagallo. Cf em Anexos.

meses do término do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e o que foi publicado na cobertura do seminário promovido pelo próprio jornal "Folha de S. Paulo" em seu Caderno Brasil nas matérias acima, observa-se que o esforço do jornal em organizar o debate e, posteriormente, divulgar seus resultados, foi aquém do que circulava no espaço público da informação a respeito de Políticas Públicas com o objetivo de combater a fome e a pobreza.

Como não há registro de que se organizou dois debates, mas temos duas coberturas em datas diferentes, uma imediatamente após o evento, na quarta-feira, e outra na edição de sexta-feira, supõe-se que o próprio jornal não ficou satisfeito com a primeira cobertura.

Em relação às nossas categorias de análise, na *engenharia social* estão presentes os formuladores e/ou avaliadores das políticas públicas de combate à fome e à pobreza. O próprio seminário é realizado em parceria com o IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ligado ao ministério do Planejamento, e os debatedores pertencem às Escolas PUC-Rio e FGV-Rio, consideradas "celeiros" dos funcionários governamentais do mandato de Fernando Henrique Cardoso e Pedro Malan, seu ministro da Fazenda (PUC -Rio, IPEA).

Notam-se as presenças de Márcio Pochman, da Unicamp e secretário do governo municipal petista de São Paulo, e Oded Grejew, empresário ligado a movimentos sociais, identificado com o PT - Partido dos Trabalhadores. Para Pochman, há um *box* intitulado **São Paulo quadruplica verba social neste ano** no qual o secretário afirma que a prefeitura paulistana conseguiu diminuir o gasto que variava entre 30% a 40% do recurso antes de chegar ao beneficiário (custo-meio). E Grejew destacou a questão política implícita nas políticas

sociais. Para o diretor-presidente à época do Instituto Ethos, a ação social deve estar associada ao questionamento do modelo econômico que é concentrador de renda.

Outro box, **Secretária diz que governo quer cadastro único da população pobre**, informa a disposição do governo de unificar o cadastro dos pobres beneficiados pelas políticas sociais, lançando, a quatro meses das eleições para novo presidente, um cartão cidadão. O assunto é polêmico, necessita de uma imbricação dos governos municipal, estadual e federal que depende menos da informática como ferramenta de trabalho do que consenso político. Durante a década de 90, mobilizaram-se recursos para a implementação de cadastros únicos através da implantação de programas de distribuição de cestas básicas e renda mínima, mas a denúncia, em 2004, de que o cadastro dos pobres estava inflado três vezes e meia em relação ao número da população brasileira, perdeu-se no noticiário.²⁷⁰

Há um consenso entre os debatedores quando ao desperdício dos gastos sociais, posição pública habitual diante do quadro de sofrimento de um terço? um quarto? um quinto? 10%? de pobres do Brasil? Pobre ou miserável? A partir de que classificação de renda se é pobre ou miserável? A dança dos números, aliás intertítulo²⁷¹ da matéria, veta a *pluralidade* do debate. É melhor matar o velho de fome ou a criança? Mas o velho tem direito adquirido, se cortarmos sua pensão, a Advocacia Geral da União irá se afogar em processos.

²⁷⁰Cf na análise do item 6.4.6 acima.

²⁷¹Intertítulo, no jargão jornalístico, é um título secundário, ou mais, que se diagrama em meio ao texto, para facilitar a leitura do leitor e chamar sua atenção para o dado mais importante que se quer destacar. Uma matéria pode ter vários intertítulos, funcionando como uma pausa na leitura para que se renove a disposição do leitor em prosseguir.

Nesta dança dos números, ponto para a edição²⁷² de **País desperdiça** que utiliza ¼ superior da página que engloba a cobertura do seminário para destacar **O Mapa da Miséria no Brasil**. A ilustração relaciona, por estados da federação, qual a proporção de indigentes no país em % e com quantos reais cada não-indigente teria que contribuir por mês para erradicar a miséria. Fonte: Centro de Políticas Sociais da FGV, a partir de micro dados na PNAD-IBGE. Há ainda, em números garrafais, os dados relativos aos indigentes no país e suas respectivas fontes: 15 milhões (9% da população, BIRD); 22 milhões (13%, IPEA); 44 milhões (26% Instituto Cidadania, ligado ao PT, oposição na época); 50 milhões (29,3%, FGV).

É de fato, os programas sociais do Brasil têm um viés intergeracional (entendeu, pobre leitor?). Qual geração pode morrer primeiro de inanição? (será esta a explicação?) O velho, claro, afinal a criança perdura a miséria. E você sabia que a fome não é privilégio dos municípios mais miseráveis porque existe uma rede de solidariedade informal e só se certificará mesmo a fome se se providenciar um censo antropométrico?

Este foi o recorte do debate que saiu na "Folha". E esta análise se limita a enfocar o que foi publicado. Ressalta-se a presença na mesa de Denise Coitinho, mencionada no pé da matéria, uma especialista em nutrição que

²⁷²A edição, geralmente, é realizada pelo jornalista que não escreveu a matéria. Sua função é apresentar o texto o mais claro possível para o leitor, além de relacionar conteúdo e formato (metragem) com o todo do veículo. É o editor que dá o título, escreve o olho e intertítulos, define ilustrações/ fotos, escreve suas legendas, integra texto/imagem, ressaltando o que de mais valioso se apurou em termos de informação. Sua análise detecta erros, contextualiza e deve estabelecer uma relação de aprimoramento com o trabalho do repórter. Trata-se de uma atividade intelectual conjunta em nome da averiguação dos fatos e da comunicação adequada.

participou da formulação da Bolsa Alimentação. No final do governo de Fernando Henrique (2002), Coitinho transferiu-se para a Organização Mundial da Saúde, em Genebra, para assumir o cargo de diretora de Nutrição.

Noção de transformação sóciopolítica, didatismo e agir público são categorias ausentes na divulgação do debate. O Brasil oficial debate a pobreza como se a assistência merecesse presenciar este verdadeiro festival de despreparo. Se o programa da Comunidade Solidária, lançado em 1995, no primeiro ano do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi instituído em parceria com as organizações não-governamentais para aplicar políticas sociais que diminuíssem a pobreza e a fome, é de se esperar que, a sete meses do final do segundo governo de FHC, gente da administração pública saiba como funciona esta rede de solidariedade.

E como avaliar o *agir público* se os índices sociais são tão desbaratados? Uma virtude, adverte a pesquisadora Tânia Lustosa do IBGE. Mas a frase está fora do contexto e não se sabe se a pesquisadora do IBGE é partidária da pluralidade, da virtude dos contrários, da dialética, ou da turma do “quanto pior, melhor”?

Em artigo publicado na Agência Carta Maior, Marcio Pochmann, do Instituto de Economia da UNICAMP, que estava presente no seminário promovido pela “Folha” e naquela ocasião era secretário de Desenvolvimento e Trabalho da prefeitura petista, (2001-2004), ao analisar novas fórmulas de políticas sociais adotadas pelo México anos mais tarde, em 2005, o economista comenta os malefícios das políticas focadas a partir de um teto contábil da miséria, gancho no qual se perdeu, em 2002, tempo de debate:

"Os programas focalizados de transferência de renda ao segmento considerado pobre tendem a receber mais recursos governamentais, simultaneamente à redução do gasto na educação, saúde, transporte, saneamento, entre outras despesas de caráter universal. Em síntese, torna-se possível reduzir o peso do gasto social geral, aumentando concentradamente no segmento considerado extremamente pobre, o que representa, por outro lado, o desaparecimento da identidade e solidariedade das políticas universais, com sérios prejuízos aos segmentos organizados e de classe média. E isso porque quem não é considerado extremamente pobre, passa a ter que responder individualmente com gastos referentes à educação, saúde, transporte, entre outros, que anteriormente eram públicos e universais".²⁷³

Ao comentar o reverso da moeda da focalização implementado na Cidade do México em 2005, Pochmann explica que o outro modelo:

"... visa desenvolver justamente a matricialidade entre as políticas da área social, por intermédio de um plano territorial integrado. Assim, vem sendo consagrado no mesmo local geográfico um conjunto de 13 políticas sociais articuladas entre si, que vão desde os investimentos em infra-estrutura (saneamento, iluminação, transporte) até programas de apoio ao desenvolvimento local programados por ações de garantia de renda, planos de negócios, micro crédito e demais estímulos ao desenvolvimento territorial. Esse modelo de política social permite ampliar o gasto social reduzindo o conjunto de custos relativos à focalização (seleção, acompanhamento e monitoramento). Ao diminuir o custo meio e operacional, uma vez que procura atingir a todos que precisam, a garantia de renda transforma-se num mecanismo redistributivo que se insere à ação mais geral do Estado de atender à emancipação social, política e econômica do conjunto dos excluídos".²⁷⁴

²⁷³Pochmann, Márcio. *Focalização das políticas sociais: a recente experiência mexicana*, 15/03/2005. Disponível em: agenciartamainor.com.br

²⁷⁴Idem.

Esta concepção matricial e articulada da aplicação das políticas públicas pode ser a fórmula antifocalização pesquisada por quem insiste em demonstrar que a miséria é como é porque os modelos econômicos adotados são concentradores de renda e as políticas sociais implementadas apenas correm atrás de corrigir fissuras estruturais, onerando diversos setores da vida pública.

6.4.14. Petistas organizam "holding da miséria", Folha de S. Paulo, São Paulo, 03/07/94, Caderno Brasil, p.1-11, por Xico Sá.²⁷⁵

Títulos: Ultra-esquerda causa racha dos sem-terra; MST atua em 19 Estados; Líder incentiva invasão das próprias terras; A Rede de Organizações Populares (tabela que relaciona os grupos e suas ligações políticas); Padre Ticão lidera sem-teto; Sem tudo: "Sempre gostei de cuidar da vida sozinho"; "Sem o grupo eu não teria nada".

Faltando três meses para as eleições presidenciais de 94, quando o senador Fernando Henrique Cardoso teria como adversário mais forte o líder sindical petista Lula, **Petistas organizam "holding da miséria"** dá a listagem dos principais movimentos sociais organizados na sociedade brasileira que pressionam por terra, moradia urbana, saúde e até por renovações comportamentais, reivindicação esta que parece surpreender o repórter Xico Sá. Afinal, solicitar educação não machista era até pouco tempo reivindicação das mulheres da classe média e não

²⁷⁵*Petistas organizam "holding da miséria".* Folha de S. Paulo, São Paulo, 03/07/1994, Caderno Brasil, p.1-11, por Xico Sá. Cf em Anexos.

trabalhadores e trabalhadoras com pouca instrução formal e forçados na lida das reivindicações sociais.

A menção dos grupos, identificados pelo repórter como fontes de pressão do futuro governo petista por se originarem no partido, informa parcialmente a *engenharia social* dos movimentos sociais. Soa mais como uma constatação de ameaça à ordem constituída e não dá a dimensão das forças que integram um processo de mudança na dinâmica social contemporânea.

A "holding da miséria" é formada por como grupos sectários, que não mantém relações sociais, de negociação, com os demais segmentos da sociedade, mas que podem "desabrochar" e cobrar a fatura social com violência, caso os petistas cheguem ao poder. Esta é a comunicação subliminar. Na matéria, a atuação destes grupos se dá através da invasão, da reivindicação dura, da quebra da "normalidade" social.

Em relação à *pluralidade*, há forte destaque para a conotação de que existe um bando numeroso, organizado, que vai tomar de assalto o governo e estabelecer condições ideais de satisfação de suas reivindicações, uma vez que auxiliou a formar este governo e o ajudou a chegar lá. Uma preliminar do medo da bagunça, utilizado pela propaganda eleitoral do PSDB e da resposta do PT, também *slogan* da campanha eleitoral, "sem medo de ser feliz".

Quanto à organização política, os laços institucionais que deveriam interligar estes grupos de pressão, quebra este consenso o depoimento de Ubermon da Silva, 36 anos, pai de quatro filhos, dois cachorros. Morador da praça do Glicério, num barraco de papelão e madeira. Pagou o equivalente a R\$ 54,00 pela moradia, fruto de seu trabalho como camelô. "Sempre gostei de cuidar da vida sozinho" dá o título e o mote de que, nas praças de São Paulo, sobrevivem

também aqueles que não se enquadram em redes solidárias ou de organização política para ação.

Quando à *noção de transformação sóciopolítica* o texto de Xico Sá reflete certa surpresa em constatar a presença de tantos grupos de pressão prestes a assumir o poder, caso Lula ganhe a eleição, confidenciando ao leitor que "eles até recebem ajuda financeira do exterior". Fato comum à maioria dos grupos de pressão organizados, independentemente da cor de suas bandeiras políticas. Esta prática, notória, complementa o caixa de partidos, Institutos de Estudos, dá bolsas para técnicos, professores e alunos, etc . É comum organizações internacionais dos países centrais do sistema doarem bolsas de estudos a líderes políticos dos países periféricos.

O *didatismo* de **Petistas organizam** serve ao reconhecimento de parte dos movimentos sociais em dinâmica no país da época, mas não relaciona amplamente esta informação ao momento político no qual se vive (vésperas de eleições majoritárias), omitindo a contrapartida: quais os movimentos sociais que estariam à espreita para tomar de assalto o poder, caso o adversário de Lula, FHC, ganhe a eleição? Faltou, na perspectiva da pluralidade e do didatismo, a pauta : **Tucanos organizam a holding da.**

O *agir público* aqui transcende a representação da matéria em si, isto é, como se dá a ação dos grupos imbricados nos movimentos sociais, na perspectiva de tomar o poder. **Petistas organizam** surpreende um jornal de circulação nacional, no caso a "Folha de S. Paulo", ajudando a disseminar o clima de medo que se espreitava no horizonte, através das conturbações sociais que poderiam acontecer caso o PT fosse eleito e abrigasse a Central dos Movimentos Populares (CMP) e todos os seus movimentos reivindicatórios.

Caso o presidente Lula assumisse a presidência em 1995 e ficasse à mercê de uma verdadeira "holding" da miséria como sugere o repórter, termo acatado e valorizado pela edição.

6.4.15 As pedras no sapato do Brasil, Revista Veja, São Paulo, Edição nº1629, 22/12/1999.²⁷⁶

Antes do final do primeiro mandato (1998) do presidente Fernando Henrique Cardoso, à época da votação para emenda da reeleição, os bastidores do Planalto passaram a urdir uma peça de campanha para a reeleição do presidente que se chamaria *Avança Brasil*. Tratava-se do velho Plano Plurianual (PPA), projeto de planejamento que traça os gastos do Orçamento do governo por um período de 4 anos²⁷⁷. Concebido por uma empresa de consultoria multinacional, o *Avança Brasil* desenhava aonde o dinheiro do contribuinte iria se alocar para resolver as questões de desenvolvimento nacional.

As pedras no sapato do Brasil, publicada em "Veja", esforça-se para apontar o Congresso como o grande desfigurador do pensamento estratégico nacional. As inúmeras emendas propostas pelos congressistas, a fim de agradar seu curral eleitoral, acabam desfigurando as macro propostas que encaminhariam o país ao desenvolvimento. E a revista pontua projetos medíocres de deputados e senadores que desviavam verbas de projetos mais abrangentes.

Em relação às nossas categorias de análise, destaca-se a *engenharia social* que propõe, primeiramente, a estrutura de aplicação do Orçamento. O ministério do

²⁷⁶*As pedras no sapato do Brasil*. Revista Veja, São Paulo, 22/12/1999, Edição n.1629, Cf. em Anexos.

Planejamento e Gestão da época pagou 14 milhões de reais para que uma consultoria internacional, Booz - Allen & Hamilton; uma construtora também estrangeira, a Bechtel; e um banco internacional, ABN Amro Bank, costurassem a peça chave para a ação do governo federal para o quadriênio 2000-2003.

Não há menção na matéria de audiências públicas; etapas de processos ou existência de instituições que pudessem dar a este ato de planejamento maior transparência. Sabe-se, de praxe, que tais estudos são realizados por empresas escolhidas através de um processo de concorrência pública. Mas não se cogitou discutir, amplamente, em tempos de globalização, se era lícito empresas estrangeiras participarem tão profundamente de processos que envolvam informações privilegiadas acerca das entranhas político-administrativas de um país. **As pedras no sapato do Brasil** não menciona o processo de escolha dessas empresas para tão ilustre empreitada. Sua dose de veneno está reservada para os deputados e senadores. São os congressistas que desfiguram o *Avança Brasil* através de quase 3000 emendas para seus interesses eleitorais.

Ao concentrar suas críticas nas emendas parlamentares, sabendo de antemão, como é consenso em ambientes mediantemente informados, que todas são passíveis de longa e desgastante negociação para se tornarem realidade, e destacando ainda que muitos relatores nem levariam em conta tais projetos para que não se desfigurasse ainda mais o PPA, "Veja" nega à **As pedras no sapato** um mínimo de *pluralidade*, praticamente endossando as metas do plano que centram na infra-estrutura o passaporte mágico para o desenvolvimento.

²⁷⁷Cf a elaboração e importância do PPA no item 5 desta tese: **O estado da Arte das Políticas Públicas no Brasil**. p.164.

Destaca-se aqui a alusão da reportagem às grandes empreiteiras nacionais que estariam rondando as futuras obras. Sem mencionar ou sugerir que em meio a este cardume é provável que estaria um grande peixão internacional, a Construtora Bechtel, que participara da formulação do projeto. Não há relação entre estes fatos no corpo da reportagem.

Esta matéria ignora a *noção de transformação sóciopolítica*, sequer a colocando como contraponto nos negócios que se engatilham através da distribuição do Orçamento. Peça considerada de ficção pela “real-politik” em curso no País. O Estado continua fechado em si mesmo; elaborando intramuros o desenvolvimento estratégico, com firmes tentáculos na esfera internacional, num ambiente político em que se propagandeia a cidadania e a força da participação da sociedade civil. Mas não há uma palavra sobre este paradoxo.

Em relação ao *didatismo*, “Veja” se concentra em descrever a dinâmica do Congresso na proposição de emendas, mas falha ao não empreender um movimento de relação global e didático sobre a desfiguração do PPA pela esfera parlamentar. Como se sabe que há uma grande diferença entre propor uma emenda e conseguir emplacá-la, além do instigante universo das negociações parlamentares que quase sempre se utilizam de barganhas que lesam o contribuinte, **As pedras no sapato** também se torna uma aborrecida peça de ficção.

O *agir público* aqui, centrado no Estado, à mercê da burocracia fechada, “atrapalhado” pela ação em causa próprio do Congresso, está caracterizado mais pelas omissões da reportagem do que pela sua intenção de retratar o jogo político-administrativo de um projeto de desenvolvimento plurianual. **As pedras no sapato** só incomoda quem quiser

entender um pouco mais sobre a ação pública de um governo ao elaborar o plano de metas que irá alocar o dinheiro de seu contribuinte por um período de quatro anos, com óbvias conseqüências para o futuro do país. *Retrocedeu, Brasil.*

6.4.16 O problema da fome e o problema do fogo, O Estado de S. Paulo, São Paulo, 31/10/2002, Caderno Economia, por Rolf Kuntz.²⁷⁸

Neste artigo de Rolf Kuntz, o tema é um dos *slogans* de campanha do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Iniciava-se a celeuma em torno do *Fome Zero*, quando a ala mais avançada do Brasil, deparou-se com mais um programa emergencial contra a fome que, gradativamente, seria introduzido nos programas de transferência de renda em curso no país, não sem antes despertar discussões periféricas na imprensa brasileira.

O problema da fome e o problema do fogo se resume em concluir que passa fome quem não tem dinheiro para comprar comida e não se trata de baixa produção na agropecuária ou na indústria de alimentos; oferta nos supermercados e em quitandas, há²⁷⁹ E se o novo governo quiser partir para a ilusão de dar terra ao lavrador para que ao menos ele tenha sua economia de subsistência, isso acarretaria em maior atraso ao país que objetiva a competitividade e a inclusão social e econômica numa atividade-mundo complexa, que é a

²⁷⁸O problema da fome e o problema do fogo. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 31/10/2002, Caderno Economia, por Rolf Kuntz. Cf em Anexos.

²⁷⁹Segundo o ministério da Saúde, o Brasil produz 3000 calorias/ dia por habitante; a FAO - Food and Agriculture Organization of United Nations (ONU) considera que são necessárias, no mínimo, 1900 calorias/dia para um indivíduo adulto se alimentar. Esta informação fortalece o argumento de Kuntz sobre a produtividade da agroindústria, mas não é mencionada pelo articulista.

agroindústria. O gancho central do artigo está na diferença entre a ação emergencial de um governo e um programa de governo.

Trata-se da dicotomia entre o assistencialismo e a pública econômica, de saúde, ou industrial, que se pede ao Estado racionalista há mais de dois séculos. Pelo artigo, intui-se que certos segmentos da sociedade brasileira temiam que o novo presidente aplicasse políticas muito diferentes das praticadas pelo seu antecessor e Kuntz resolveu reforçar publicamente o que entende por programa de governo. E avisar ao governo que quem usualmente paga a conta de administrações públicas românticas é a população pobre, na sua opinião.

Em relação à *engenharia social* de um programa de governo capaz de assegurar que o maior número de pessoas tenha renda para comprar sua própria comida, Kuntz ressalta a necessidade de se estabelecer relações de produtividade entre a agroindústria e o trabalhador rural num contexto de complexidade e globalização econômica. Os agentes deste comprometimento seriam a tecnologia, através da modernização agrícola; competitividade com padrão internacional e um vago "condições de mercado". A distribuição de terra passa ao largo da discussão do articulista. Sequer é mencionada.

O autor não explicita quem iria garantir tais fluxos: o Estado, uma parceria entre estado e iniciativa privada, a iniciativa privada? O certo é que no final do artigo, Kuntz menciona que ao Estado caberia estender um programa de educação e assistência de saúde para garantir a prosperidade de uma política de emprego, que não estaria circunscrita à agroindústria, mais concentrada em garantir alimentos baratos do que responsável por criar novos postos de trabalho. Missão esta que o articulista atribui à

indústria e serviços, desde que o Estado garanta educação e saúde.

Em relação à *pluralidade*, **O problema da fome** descreve um plano de governo para se combater a fome no país, argumentando-se a favor dos limites das forças do mercado. Fome não é problema da agropecuária, os incentivos que devem ser dados pelo governo a esta indústria devem observar sua trajetória positiva até aqui, refletida na abundante produção, mesmo que os pobres não tenham dinheiro para comprá-la. A concentração de terra não parece ser para Kuntz uma variável de preço e o pouco que o pobre ganhou com a implantação do Plano Real, traduziu-se no consumo de frangos, uma produção aquinhoadada por tecnologia e mercado de exportação, antes do Plano Real. Há, portanto, ausência da categoria *pluralidade*. Constatando-se aqui a defesa de um único ponto de vista. Nota-se que a matéria é um artigo assinado, e não uma reportagem, o que dá margens ao jornalista para expressar sua opinião ou a do jornal com maior desenvoltura.

Quanto à *noção de transformação sóciopolítica*, o artigo se divide nas duas forças principais do empate político-econômico: mercado e Estado, aqui mercado entendido como a classe produtora. Não há menção dos movimentos populares quando aborda agroindústria, mesmo quando se sabe da efervescência do papel do MST - movimento dos sem-terra no campo. Há uma omissão explícita dessa força e a simbologia utilizada parece ser: o romantismo do governo. Nesta altura da vida brasileira (final de 2002), na iminência da vitória de Lula, havia novamente no ar um certo temor de que os movimentos sociais, fortalecidos no processo da democratização e abrigados no PT, explodissem em reivindicações no novo governo.

O *didatismo* do artigo está explícito para quem pensa politicamente como o articulista e o jornal no qual trabalha, "O Estado de S. Paulo". Não há a preocupação de esclarecer muita coisa ao leitor. Até o termo populismo é evitado quando descreve o romantismo emergencial do Fome Zero ou da distribuição de terras para plantio de subsistência num cenário sofisticado como o da nossa agroindústria nacional.

Parece até que Kuntz "torturou" seu pensamento para não tocar no termo reforma agrária. Ressalta-se que o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar era um programa de assistência técnica e financeira ao pequeno agricultor em curso no país, criado oficialmente em 1996, mas em campo desde 1995, e sequer é mencionado pelo articulista²⁸⁰.

O *agir público* no artigo se limita a expressar apenas uma faceta das forças político-econômicas em embate no país pós - eleição presidencial: ao Estado cabe assegurar educação e saúde, ao mercado, a produção. A agroindústria é um setor que dá certo nestas condições, a reforma agrária é um assunto superado. Não parece haver ruídos que venham do campo. O papel da agroindústria é assegurar alimento barato.

Garantir comida a quem tem fome, mas não dinheiro para comprá-la, não é seara de programa de governo na concepção de **O problema da fome e o problema do foco. É preciso não confundir ação emergencial e programa de governo.** Mas um compromisso moral e político e até um objetivo nacional. Resta perguntar: quais as premissas que compõem um

²⁸⁰Texto original do relatório síntese da *Pesquisa Avaliação Qualitativa dos Programas Sociais Prioritários*. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-NEPP/UNICAMP, março de 1999, caderno 40. Disponível em: www.nepp.br.

programa de governo e se moral, política e objetivo nacional não se encontram em sua fórmula.

6.4.17 Prevenção funciona em cidades do país, Folha de S. Paulo, São Paulo, 12/05/1996, Caderno Brasil, p.1-8;-9;14, por José Roberto Toledo, Martha Salomon, Aureliano Biancarelli , Elza Pires, editor Marcos Augusto Gonçalves.²⁸¹

Títulos: Prevenção funciona em cidades do país; Ilustração: Internações no Brasil; Radiografia da Saúde no Brasil; Contraste regional marca saúde do país; Pobreza faz crescer doenças que afetam crianças; Ministro diz que prevenção custa pouco; "O SUS está desenganado", diz especialista; Agente a cavalo derruba mortalidade de crianças.

Prevenção funciona faz parte de uma série de reportagens publicadas pela Folha no ano de 1996, com o objetivo de discutir soluções para os problemas sociais do país, segundo aviso em *box* diagramado na abertura da matéria. A série foi iniciada em 28/04 de 1996, e já publicara os temas educação e renda mínima. Nesta oportunidade, o tema era saúde e anunciava reforma agrária para a próxima edição de domingo.

O primeiro mandato do presidente FHC entrava em seu segundo ano, o ministro da saúde, Adib Jatene, às vésperas de sua saída do ministério, dava início à polêmica proposta de financiar a saúde pública através de uma alíquota que seria descontada das movimentações financeiras (CPMF). Por ocasião desta publicação, o projeto aguardava aprovação na Câmara e o prefeito de São Paulo, Paulo Maluf, aplicava

seu controvertido sistema PAS (Plano de Atendimento à Saúde) no município de São Paulo, cujo ponto principal era a remuneração fixa dos médicos, não mais por atendimento ao cliente, associados agora em cooperativas.

Uma retrospectiva histórica rápida: o Congresso aprovou a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), que significa 0,25% de toda a movimentação financeira no país. A população protestou, acabou neutralizada e descontada; o ministro caiu, mas o dinheiro não foi direcionada à Saúde. E o prefeito aplicou sua reforma, em meio a inúmeras controvérsias, cancelada após sua saída do mandato.

Essa matéria revela os números sobre internações; causa de óbitos e as causas das internações (doenças mais freqüentes) nas regiões do país, além do número de hospitais e leitos disponíveis. Os dados, fornecidos pelo sistema SUS (ministério da Saúde), são recentes, 1994/1995, mas é utilizado um relatório do Banco Mundial de 1990, portanto seis anos anteriores à publicação da matéria.

Este informe do BIRD dá conta que o Brasil, na América Latina, é o segundo país que mais tem dinheiro para gastar com um doente (US\$ 130 per capita/ano), mas gasta mal. A matéria constata ainda que os doentes brasileiros refletem nossa diferença social: nas regiões mais pobres morre-se de doenças infecciosas, próprias dos países periféricos e, nas mais ricas, de enfarto.

Em relação à categoria *engenharia social*, a matéria consegue expressar para o leitor a complexa formação do SUS - Sistema Único de Saúde, através de um diagrama

²⁸¹Prevenção funciona em cidades do país. Folha de S. Paulo, São Paulo, 12/05/1996, Caderno Brasil, p.1-9, por Marcos Augusto Gonçalves, José Roberto Toledo, Marta Salomon. Cf. em Anexos.

intitulado **Entenda o SUS**. No texto, dá ênfase à ação de prevenção à saúde, ocorrida em alguns municípios citados, como Olinda, através de uma equipe de médicos e enfermeiras, os agentes de saúde.

Destaca ainda a presença dos agentes comunitários, pessoas da vizinhança que, por um salário mínimo, cuidam do bem-estar de 150 famílias. Pesam as crianças, passam informações sanitárias e levam a equipe médica disponível quando necessário. Trata-se do modelo utilizado pela Pastoral da Criança. Estes agentes comunitários são a versão contemporânea dos agentes sanitários das décadas de 50/60, funcionários públicos concursados.

Agente a cavalo derruba mortalidade das crianças

É a história de um destes agentes comunitários, Maria Ivonete Sarti, que, montada no cavalo Sabão, visita toda a semana 55 crianças menores de cinco anos e seis mulheres grávidas. Pesa, mede, vacina, orienta a mãe para lavar a verdura e observar demais cuidados sanitários. O programa, hoje sustentável, foi projeto e execução do médico epistemologista, Juraci Almeida César, de 29 anos, nascido no local, Itapirapuã, 3.700 habitantes, a 370 km da capital paulista, a sudoeste do estado.

Dr. Juraci, com patrocínio inicial de UR\$ 30 mil da UNICEF, coordenou as variáveis possíveis para que a mortalidade infantil caísse de 83 crianças de até um ano por 1000 para 10 por 1000. Uma estatística européia. O programa custava por ocasião da matéria US\$ 6,45 por criança/mês e passou a ser auto-sustentável quando o SUS iniciou repasse para a prefeitura de R\$ 2,05 por visita da agente.

Desde 1991, o governo federal, na tentativa de ampliar a capacidade do SUS, regulamentou o Programa de

Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e, em 1994, criou o Programa de Saúde da Família (PSF) justamente para ser um instrumento de reorganização do SUS, na qual o governo federal, estados e os municípios se combinam para tratar a população, de acordo com a complexidade do caso.

Essas atribuições têm a ver com a criação dos Conselhos Gestores da Saúde, criados em cada município, para que o governo repassasse as verbas e estas fossem aplicadas de acordo com as atribuições dos Conselhos, formados em parte pelos cidadãos, os próprios usuários, e fiscalizadas pelos Conselhos. Esta é a radiografia do sistema. Se funciona ou não é a tarefa do jornal demonstrar.²⁸²

Numa das matérias dessa edição, "**O SUS está desenganado**", na opinião do pesquisador do IPEA, esta divisão de tarefas entre governo federal e municipal não passa de "nhémnhémnhém", assertiva que ignora a própria Constituição Federal em vigor, que aposta na descentralização do sistema, mas sem avisar o leitor deste "detalhe".

A perspectiva de Francisco de Oliveira, homônimo do sociólogo, é acatar o exemplo californiano, ganha quem melhor atende. Se de fato privilegiar com verbas federais o hospital que oferecer melhor atendimento, em detrimento daquele que desperdiça o dinheiro público, que se adote o sistema californiano do melhor *player* do mercado, mas ignorar o papel dos agentes públicos na estrutura do sistema de saúde oficial oferecido à população é sinal de descompostura

²⁸²Entre 1991 e 1993, surgiram dois mil Conselhos de Saúde no país, média de dois por dia. Em 1996, por ocasião da publicação desta matéria, 65% dos municípios do país contavam com um Conselho em obediência à lei orgânica do Município. Cf em **O estado da arte das Políticas Públicas no Brasil**, item 5 desta tese.

profissional de um pesquisador de um órgão ligado ao ministério do Planejamento.

Quanto à categoria *pluralidade*, há certo reforço no aspecto economicista do SUS, se esmerando em comparar preços de procedimentos hospitalares pelo país afora, sem contudo refletir sobre outros aspectos que concorrem para o mau atendimento de saúde prestado à população. Por que será que existem hospitais públicos que monopolizam o atendimento, conforme aponta José Roberto Toledo, no pé de sua matéria? Será que o favorecimento político também privilegia com verbas e equipamentos algumas unidades de saúde em detrimento de outras, transformando-as em unidades referência? Unidades citadas pela própria matéria.

Em Goiás, 1996, após a atuação do ministro da Saúde, Henrique Santillo, goiano, o número de leitos em relação aos habitantes, no Estado de Goiás, passou a ser a melhor relação número de habitantes/leitos do país. Neste caso, por que não ir atrás do Conselho Municipal de Saúde daquele Estado? Como será que está sendo fiscalizado e por quem este sistema? Se ainda não foi instituído, por quê? Mas as fontes são sempre as mesmas: ministros e acadêmicos, de preferência pesquisadores dos institutos de estudos sociais e econômicos ligados ao governo.

Em relação à *noção de transformação sóciopolítica*, apesar do diagnóstico do pesquisador do IPEA, Francisco de Oliveira, que é crítico à descentralização das ações para o Estado e município a iniciativa do médico epistemologista de Itapirapuã, Dr. Juraci, reforça, ao menos em relação à prevenção sanitária, que a ação direta no município, com a participação organizada da família e dos agentes comunitários, mantidos e supervisionados pelo poder

local, ou por instituições multilaterais, dá resultado positivo na seara pública.

As dimensões geográficas e as características sanitárias e climáticas, além do estágio de desenvolvimento cultural, econômico e político de cada Estado, reforçam a importância da descentralização da gestão da saúde no país. Há um contraste regional que define as características das doenças que assolam a população de cada região. Doenças que refletem o modo de vida que grassa em cada Estado. Na matéria **Contraste regional marca saúde do país** é observado que os estados mais pobres morrem de doenças infecciosas e parasitárias e os mais ricos de infarto.

Os diagramas e tabelas fortalecem o *didatismo* de **Prevenção funciona** para informar a complexidade do SUS. Mas, a formulação das políticas setoriais de saúde, que têm como âncora os Conselhos municipais, permaneceram sem explicação na matéria que se pautou mais pela justa preocupação da má utilização do dinheiro do SUS pelos agentes de saúde. Uma vez que fiscalização estatal é deficiente, por ser a máquina dispendiosa em seu funcionamento de fiscalização, não se explicaram ao leitor novas possibilidades de gestão da área na perspectiva da descentralização. Ao contrário, optou-se por criticá-la na voz do pesquisador do IPEA. Mesmo na iminência de se perder um médico com a capacidade gestora do então ministro da Saúde, dr. Adib Jatene, que saiu de seu posto lamentando que o país era gerido por meia dúzia de empreiteiras.

Na categoria *agir público*, a conformação do SUS é tratada em **Prevenção funciona** como iniciativa de presidentes da República, quando é consequência da resolução de se implantar um sistema de gestão compartilhada entre as três esferas de governo, como manda a Constituição federal em

vigor e a Lei Orgânica da Saúde, votada em 1990. Trata-se de uma política pública de Estado, de longa duração, e não de governos.

6.4.18 Mapa da Exclusão, Folha de S. Paulo, São Paulo, 26/09/98, Caderno Especial, p.A1-8, por Mario César Carvalho, José Roberto de Toledo, Daniela Falcão (Brasília), Patrícia Andrade, Rodrigo Vergara (Campinas), Armando Antenore e Paulo Mota (Agência Folha).²⁸³

Títulos: Miseráveis são 25 milhões; Diminui a miséria no país; Os miseráveis são 25.000.000; Viagem ao pior de dois mundos; No social, FHC gasta o mesmo que Itamar; Projetos favorecem mais os remediados; Projeto deve receber 200 milhões em 1999; PT não sabe de onde sairá a verba; Campinas reformula projeto criado em 95; Zefa, uma biografia da miséria.

Final do primeiro mandado do presidente Fernando Henrique Cardoso, ano de 1998, **Mapa da Exclusão** se propõe a publicar dados da crise, fornecidos por pesquisa inédita do DataFolha, Instituto de pesquisa do jornal, resultado da consolidação de quatro pesquisas Datafolha feitas em todo o país em 1998, segundo o jornal.

Outras fontes também são utilizadas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Ministério do Planejamento; PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com mínima participação do NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, costurados com a dinâmica da reportagem de campo. O presidente FHC se prepara

²⁸³ *Mapa da Exclusão*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 26/09/1998, Caderno Especial, p.A1, por Mário César Carvalho et all. Cf. em Anexos;

para a reeleição (faltam dois meses para o pleito) e seu adversário é Luiz Inácio Lula da Silva, que só seria eleito presidente quatro anos mais tarde (2002).

O Caderno tem 8 páginas. Na primeira página, uma foto sensível do filho de 14 anos de dna Zefa Maria de Jesus, 46 anos, 9 filhos, deitado sobre uma laje improvisada entre a sala e o telhado de sua casa de 50m2, doada pela prefeitura de Itaim Paulista, zona leste de São Paulo. O garoto, de olho muito vivo, dorme lá em busca de um pouco de privacidade.

No olho²⁸⁴ da matéria, o resumo da miséria: *O miserável típico tem uma renda mensal de R\$ 131,00. Um brasileiro médio da elite, que integra os 7% que estão no topo da pirâmide, ganha 12 vezes mais do que isso, em média. A situação financeira dos miseráveis é ainda mais dramática. Com os R\$ 131,00 eles têm de sustentar todas as crianças da família.*

Nesta primeira página, divide a atenção da foto do garoto, Da. Zefa carregando no colo seu primeiro neto, à porta da casa. Na foto, mais dados: **83% analfabetos funcionais; 45% vivem no NE. Miseráveis são 25 milhões** é o título vazado na imagem, que une as duas fotos e alerta o leitor do que está por vir. Um intertítulo acena para as responsabilidades: *Crise financeira mundial agrava condições de vida*. O título geral do caderno, em letras garrafais, valoriza o esforço editorial do jornal: **MAPA DA EXCLUSÃO**

Na dupla seguinte (p.A2 e 3)²⁸⁵, a matéria **Diminui a miséria no país** descreve e comenta as metodologias

²⁸⁴Jargão jornalístico que significa o texto localizado entre título e texto principal, que resume os dados mais importantes da matéria. Tem a finalidade de "fisgar" o leitor.

²⁸⁵Os cadernos dos jornais são, geralmente, denominados por letras. Assim, a Folha classificou de A este Caderno Especial para facilitar a pesquisa a esta fonte. Páginas A1 e 2, se referem então, à primeira página e página dois deste caderno.

diferentes e os resultados idem acerca do número de pessoas consideradas miseráveis e sua localização (*Quantos são e onde estão os miseráveis?*, primeira frase do texto). Estes índices e estudos foram publicados pelos órgãos de pesquisa e/ou formuladores de políticas públicas, instituições multilaterais como PNUD, BIRD e o nosso IPEA.

"Diante dessa confusão de conceitos e fontes", comenta o repórter José Roberto Toledo, a "Folha" elabora sua própria concepção de pirâmide social e conclui que, na perspectiva histórica, quando se utiliza o Índice de Condições de Vida (ICV), desenvolvido pelo PNUD em substituição ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a miséria do país já foi pior: a partir de 70, caiu em 47% o número de municípios brasileiros cuja população sobrevive com renda insuficiente.

Na segunda dupla (p. A4 e 5), **Viagem ao pior dos mundos**, a distribuição de cestas básicas, comandada pelo programa Comunidade Solidária, ponto alto da política social de FHC, nos municípios visitados pela reportagem Barra do Turvo (SP) e Afonso Cunha (MA), mal cobrem as refeições, na primeira semana do mês, de cerca de 900 famílias.

Mas há uma notícia ainda pior: os municípios têm mínima estrutura de saúde ou escolar para complementar a rede de benefícios às famílias que recebem as cestas. Contrapartida necessária, como propõe a filosofia gestora por trás do programa de distribuição de cestas, para romper com a miséria. A matéria conclui que, para os pobres, o Plano Real, de estabilização, continua sendo a melhor política social. Para a reportagem, o controle da inflação dobrou o poder aquisitivo do pobre.

Na terceira dupla (p.A6 e 7), a matéria central **No social, FHC gasta o mesmo que Itamar** compara os gastos em

políticas sociais do governo de FHC com os do presidente anterior, Itamar Franco. Conclui que o presidente sociólogo gastou decimais a mais em comparação ao vice de Fernando Collor de Mello, o presidente cassado por corrupção.

Apenas em termos nominais, cresce o bolo social de FHC, como quer a propaganda eleitoral. Se o critério adotado for a taxa de investimento social em relação ao PIB. Além disso, o presidente reservou para o programa de Renda Mínima do próximo ano, 1999, R\$200 milhões, um bilhão e trezentos milhões a menos do que a necessidade do país, que beira R\$ 1,5 bi, segundo a "Folha".

A *engenharia social* de **Mapa da Exclusão** enfoca o governo federal como o maior responsável pela aplicação das políticas sociais. Às vésperas das eleições presidenciais, a matéria ressalta o nome do presidente da República, centrando a ação governamental em pessoas, já que estamos no presidencialismo. É FHC que gasta em políticas sociais o mesmo que Itamar Franco; é FHC que reserva R\$ 200 mi para a Renda Mínima enquanto o gasto é de R\$ 1,5 bi. É o PT de Lula que não sabe da onde virão os recursos para os projetos sociais.

Há consenso na matéria de que esta população miserável só será amparada por projetos governamentais, dentre os quais o de renda mínima é o mais viável. O discurso tão comum a respeito das ONGs, uma espécie de remédio para todos os males na visão dos privatistas dos anos 90, não teve espaço neste **Mapa da Exclusão**.

Seu Lisboa, 58, morador de Barra do Turvo, oito filhos, diz que quando recebia a cesta básica sua vida andava de lado. Com a renda mínima, comprou três vacas com bezerro ao pé e mais um bezerro e, acredita, que vai dobrar sua renda mensal. Antes de CR\$150,00. Na época da reportagem, cinco

meses depois de receber em dinheiro a renda mínima, ainda R\$ 180,00.

Para fundamentar as distorções sociais flagradas na realidade de Barra do Turvo ou Afonso Cunha (**Viagem ao pior dos Mundos**), os dados e critérios de pesquisas utilizados são do IPEA. A reportagem usa a aferição do DataFolha para contabilizar 25 milhões de miseráveis vivendo no país, contra 44 milhões utilizados pela oposição, pelos institutos de pesquisa sociais que davam suporte ao discurso de Lula, adversário de FHC nas próximas eleições presidenciais.

Os demais agentes sociais, retratados na matéria, são os prefeitos dos municípios enfocados, isolados líderes sindicais rurais e a população que sofre sua miséria cotidiana, no pior dos mundos, aparentemente, sem qualquer benefício de uma organização social de base. Uma tentativa de explicar o crescimento da miséria através do agravamento da crise financeira mundial ficou só numa frase, providencialmente utilizada num subtítulo da ampla cobertura na primeira página: *Crise financeira mundial agrava condições de vida*, que relacionou tal piora à queda do emprego e, portanto, aumento da miséria.

Na página anterior (**Diminui a miséria no país**), a reportagem já havia comentado a dança dos números e os critérios utilizados por cada instituto de pesquisa e seu processo de evolução. Queda da miséria que não é suficiente como a própria "Folha" dá a entender, ao contar com sensibilidade, as histórias de vida dos personagens deste Mapa perturbador.

Em relação à categoria *pluralidade*, apesar de submergidos pelos números e metodologias do IPEA, PNUD, DataFolha, BIRD, os repórteres reagem e, ao visitarem o pior

dos mundos, captaram o quanto a vida é multidisciplinar e não cabe nos critérios economicistas da tecnocracia. **Pior dos Mundos** consegue comparar a realidade com os programas disponíveis no governo federal, avaliando, assim, em bases mais concretas, seu alcance.

Outra contribuição de **Mapa de Exclusão** à pluralidade foram os critérios estabelecidos pelo DataFolha para categorizar em *clusters* a população do Brasil, critério este adotado pela primeira vez em 1997 pelo Instituto do jornal. Nesta categorização, nossa população estaria subdividida em: elite, batalhadores, remediados, deslocados e excluídos, aqueles que recebem no máximo 10 salários mínimos na renda familiar. (Título: **Quem é miserável**, p.A3)

Primeiramente, em Afonso Cunha, Maranhão, o pior do Brasil, há as marcas do latifúndio que congela aquilo que, poderia se chamar, a vocação agrária do município. Existe arrecadação própria e receita enviada pelo governo federal, mas são insuficientes para impulsionar a atividade econômica local. Por lá, a mão invisível do mercado é pesada: três vendas e 15 biroskas. Não há posto de gasolina. Nem mesmo cemitério tem em Afonso Cunha. Naquele latifúndio, não se dá nem a parte que lhe cabe.

A boa notícia é que caiu à metade a taxa de analfabetos e aumentou-se em 50% o número de crianças na escola. Mas faz uma semana que não há aulas: caiu o teto da escola e distribuir as cestas básicas também é um problema: os carros doados pela Comunidade Solidária estão sucateados.

Em Barra do Turvo, 320 km de São Paulo, capital, o pior de São Paulo, a presença do Parque de Jacupiranga atribui à população a condição de miserável ecológico. Na área preservada, só se tira da mata a miséria clandestina, mata que outrora ajudava a aliviar a pobreza. Roça-se,

extrai-se e caça-se escondido, à mercê das punições ou vistas grossas das autoridades do IBAMA/Polícia Florestal. Mas e o manejo auto-sustentável da mata?

Segundo a prefeitura de Barra do Turvo, foi possível se cadastrar em apenas dois dos 16 programas da rede da Comunidade Solidária: PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e cestas básicas para 454 famílias. Mas a rede de benefícios que se agrega a estes programas, como, por exemplo, pré-natal para as gestantes; criança na escola, não se viabilizam porque não é possível construir postos de saúde e escola no parque por ser área de reserva biológica. Direcionar a população para hospitais e postos de saúde de outros municípios requer despesas com o transporte.

Os agricultores não conseguem ingressar no PRONAF para conseguir financiamentos a juros baixos porque não têm títulos das terras, e o imposto repassado para as áreas preservadas, o ICM ecológico, não é o suficiente para compor a renda do município e permitir que Barra do Turvo ingresse no programa de renda mínima. A lei de responsabilidade fiscal permite que seja comprometido para este projeto até 2% da renda da prefeitura. Fecha-se aí o ciclo vicioso da miséria, ou, como lembra o repórter, a miséria se retroalimenta.

Em relação à *noção de transformação sóciopolítica*, a matéria retrata que nos municípios mais pobres do país, um deles a 320 km da cidade de São Paulo, a miséria impõe a condição de passividade à população, a seus representantes. O processo de integração entre população, seus canais de representação e os governos constituídos, não consegue subsistir à falta de contrapartida que um município deve apresentar para não reduzir a ação governamental a uma mera ação paternalista.

Deste modo, o discurso de participação do cidadão cai num vazio profundo e sobrevivem os mais torpes abusos contra a economia popular e os direitos humanos. Que, normalmente, só recebem atenção dos jornais quando um crime bárbaro é cometido. Para, dias depois, cair no esquecimento da impunidade.

O *didatismo* de **Mapa da exclusão** cumpre o papel de abrir um panorama no qual se encontram as políticas sociais do governo; identificam-se seus planejadores, aplicadores e avaliadores, explicitando resultados da ação pública na vida do cidadão. A informação sobre a complexidade de uma política social, num jornal de repercussão nacional, tem o mérito de desmistificar a ação de governar para o público.

Nota-se que as matérias acerca das políticas públicas são publicadas nas vésperas das eleições, alimentando as guerras entre oposição e situação e se beneficiando da receita que, geralmente, se amplia para os veículos de comunicação através de anúncios e venda de serviços especializados aos partidos que, assim, podem planejar cadernos especiais e novas pesquisas.

A ação de governar, da forma pela qual foi descrita neste trabalho, alerta para uma série de implicações que vão se enredando no decorrer da administração pública de um país que prima pela não transparência das ações públicas, apesar das eleições diretas, da liberdade de imprensa, da ação do Congresso. Instituições necessárias para a vida democrática, mas não suficientes.

O *agir público* mais evidente de **Mapa da Exclusão** é a cisão entre o discurso oficial, a prestação de contas do fim de um mandato presidencial (*accountability*), que visa a reeleição, e a realidade dos municípios Barra do Turvo e Afonso Cunha, que recebem a cesta básica da Comunidade

Solidária, agente mais vistoso da política social do governo FHC em seu primeiro mandato.

Para tais municípios, a metodologia dessa ação pública, mesmo que abalizada pelas agências internacionais, não serve para nada diante da exigüidade das condições sociais locais. E aí a questão de territorialidade, do lugar, categoria que, por auxiliar a reflexão sobre a viabilidade de se adotar políticas globais em realidades específicas, se faz presente.

Este argumento, a força do lugar, se reforça nos grotões do Brasil como Afonso Cunha, mas também em Itaim Paulista, na zona leste de São Paulo. Lá, Da. Zefa, personagem que fecha esta edição especial, **Zefa, uma biografia da miséria**, desfila sua iniquidade que sequer sabe idade e nomes com precisão.

O diálogo inicial com o repórter Armando Antenore, no qual Da. Zefa se expressa alheia aos dados essenciais de sua existência: identidade, idade, nome do pai, desconcerta o leitor. Desafia o escopo dos programas sociais que precisam da contra- partida do cidadão, sua ação e reação pública, para distribuir a renda mínima e os benefícios sociais (frequência ao posto de saúde e à escola; melhora na nutrição, etc) que se agregam aos pacotes antimiséria.

Dona Zefa, nove filhos, um neto. Os quatro homens que passaram por sua vida, maridos e namorados, se foram. Os nove filhos permanecem e procriam. Também estudam, três trabalham. E sustentam a família. A renda familiar não ultrapassa R\$ 35,00 por cabeça. Da. Zefa anda muito cansada, depois de 34 anos trabalhando como empregada doméstica ou diarista.

Nos últimos 20 anos, como já comentado neste capítulo, os geógrafos se esforçam para categorizar mais amplamente o espaço e o tempo. A geografia já superou sua fase morfológica do espaço e trabalha com categorias como o espaço geográfico para entender as profundas transformações que se operam nos lugares, no território. Umas tão diferentes das outras, mas a "época da globalização" se esforça para empregar um agir único em fins de mundos tão diferentes. Milton Santos dá as coordenadas para este paradoxo:

'... É o lugar que atribui às técnicas o princípio de realidade histórica, relativizando seu uso, integrando-as num conjunto de vida, retirando-as de sua abstração empírica e lhes atribuindo efetividade histórica. E, num determinado lugar, não há técnicas isoladas, de tal modo que o efeito da idade de uma delas é sempre condicionado pelo das outras. O que há num determinado lugar é a operação simultânea de várias técnicas, por exemplo. Técnicas agrícolas, industriais, de transporte, comércio ou marketing, técnicas que são diferentes segundo os produtos e qualitativamente diferentes para um mesmo produto, segundo as respectivas formas de produção.

Essas técnicas particulares, essas 'técnicas industriais', são manejadas por grupos sociais portadores de técnicas sócio culturais diversas e se dão sobre um território que, ele próprio, em sua constituição material, é diverso, do ponto de vista técnico. São todas essas técnicas, incluindo as técnicas da vida, que nos dão a estrutura de um lugar".²⁸⁶

Mapa da Exclusão revela uma série de técnicas intelectuais que mensura e classifica as misérias. Revela também a ação insatisfatória das políticas sociais quando são colocadas em ação para corrigir problemas estruturais. Quase

²⁸⁶Santos, Milton. op.citada, p.58.

sempre impotentes diante do potencial de flagelos que a falta de renda, crédito, educação e serviço de saúde acarreta para o grupo humano, quando este grupo permanece em longo processo de marginalização das técnicas mencionadas por Santos e tão pouco manejam com desenvoltura as técnicas sócio culturais de seu tempo e espaço, enfim, do lugar.

6.5 Das técnicas jornalísticas

Ao estabelecer categorias para analisar as matérias publicadas sobre políticas públicas nos jornais e revistas semanais, meios considerados respeitáveis na imprensa nacional, esta tese reflete sobre a necessidade de se discutir métodos de trabalho que ajudem a imprensa escrita a resgatar sua credibilidade editorial e recuperar seu impasse sócioeconômico numa época de transformações de toda ordem como a nossa, neste início do século XXI .

O artigo **A quimera**, publicado em 28/01/1996, pelo *ombudsman* da Folha de S.Paulo à época, Marcelo Leite, sobre a cobertura de duas políticas públicas sobre desemprego e previdência, instituídas na metade do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, finaliza este capítulo.

A quimera reflete as observações que foram distinguidas na análise acima de 18 matérias publicadas. Esta matéria, de um dos poucos *ombudsman* da imprensa brasileira, mesmo que esta "moda", a de ter um representante do leitor na redação, tenha sido introduzida dos jornais do "primeiro mundo" há mais de 20 anos, é emblemática e reforça os argumentos demonstrados pela análise por categorias.

Observa-se que é comum os *ombudsmen* comentarem em suas colunas as dificuldades que enfrentam para serem ouvidos pela própria redação. Ou as observações são ignoradas pela equipe; ou respondidas com grande atraso ou, ainda, retrucadas com prepotência.²⁸⁷

A quimera, Folha de S. Paulo, São Paulo, 28/01/1996, Coluna do *Ombudsman*, p.1-6, por Marcelo Leite;

"Jornalistas da Folha parecem dispostos a veicular qualquer dado, estatística ou ''estudo'' que lhe caia nas mãos, com pouco ou nenhum questionamento. O debate só se instaura se algum especialista de fora da Redação procura o jornal, ou se algum colunista mais preparado se aventura no campo. Com isso se empobrece, por exemplo, a discussão dos dois principais temas da atualidade, desemprego e previdência. Quando muito, o jornal - refiro-me à sua parte mais viva, a reportagem põe lado a lado informações conflitantes, sacadas segundo as conveniências das partes envolvidas no debate. Apresentar os vários lados é sua função, certo, mas não a única.

A imprensa deve também analisar e interpretar o que lhe é oferecido, aquilatar, discutir. Correr atrás da caça, ou pelo menos apontá-la. E não meter o rabo entre as pernas, deixando o leitor perdido num matagal de siglas (IBGE, SEADE, FIPE, DIEESE, IPEA, etc.).

²⁸⁷Dependentes, em sua maioria, de um mercado de trabalho acentuadamente competitivo, é histórica a incompreensão de alguns jornalistas, quando expostos à críticas sobre seus trabalhos. Alberto Dines, no jornal "Folha de São Paulo" dos anos 70, escrevia uma coluna "Jornal dos Jornais", na qual comentava as matérias publicadas pela imprensa em geral. Dines já revelou que esta atividade lhe valeu vários inimigos entre seus pares.

É o que acontece com o desemprego, do qual os jornais não conseguem-se é que tentam-apresentar um quadro acabado. A Folha destaca com freqüência em sua primeira página a queima de vagas na indústria de São Paulo. O presidente da República insiste nos dados supostamente tranquilizadores do IBGE para todo o Brasil. O leitor fica na mesma, sem saber se o Plano Real afetou ou não o emprego, e como. Cabe ao jornal informá-lo. Mérito.

Discutir essas coisas significa entrar no mérito, algo de que os jornalistas cada vez mais se afastam, por incompetência ou oportunismo. A polêmica chama mais a atenção do que o consenso, ou sua preparação. É mais cômodo abusar da máscara e do rótulo de neoliberais e estatizantes.

Abre-se hoje ao país a oportunidade única de debater o desemprego em um fórum realmente representativo, que poderia ser a semente de um pacto à Moncloa, mas ninguém se ocupa de formular o mínimo do mínimo: uma linguagem estatística comum. Ninguém, vírgula. Por sorte, a Folha tem seus articulistas.

A melhor análise dos números do desemprego foi feita por Paulo Nogueira Batista Jr. e publicada na seção Opinião Econômica de quinta-feira, como de hábito com os artigos desse professor da Fundação Getúlio Vargas. Passo ao largo das cifras, para reproduzir um trecho que descreve muito bem a falha jornalística que interessa ao ombudsman: 'Como se sabe, nós brasileiros temos uma aversão congênita a números e somos, por isso mesmo, vítimas contumazes das mais estapafúrdias confusões estatísticas, patrocinadas muitas vezes pelos governos de momento. Temos, também, uma certa reverência pela autoridade. E a democracia entre nós, com tudo que ela implica em termos, por exemplo, de vigilância

permanente sobre a precisão e confiabilidade das informações que os governantes põem em circulação, ainda está engatinhando! Citei o mesmo trecho na crítica da edição daquele dia, com o seguinte comentário: 'E (engatinhando) para trás, seria o caso de acrescentar, pois à aversão e à reverência se soma o viés ideológico da concordância com a política econômica que faz o presidente da República apresentar os números da forma como os apresenta. Aos leitores, resta a análise independente de articulistas como Batista Jr. e Delfim Netto' (que tinha dissecado na quarta-feira, em sua coluna na pág.1-2, a mitologia tucana do frango). Imprevidência.

O tema das duas últimas semanas foi o surpreendente acordo da Previdência. Mas o que se viu nos jornais foi uma crônica de conflito, não de acordo (basta verificar as muitas manchetes da Folha sobre o tema).

Pouquíssimos números vieram à tona, o que contribuiu para tornar mais estéril toda a celeuma. Muita gente que andou escrevendo nos últimos dias parecia disposta a endeusar ou crucificar Vicentinho, mas pouco houve para ler sobre os efeitos previsíveis do acerto sobre as contas da Previdência.

Articulistas como Elio Gaspari, no jornal 'O Estado de S.Paulo', espinafaram o presidente da CUT, em nome de 20 milhões de trabalhadores informais, mas poucos dos críticos se definiram sobre a questão central-a previdência tem de ser auto-sustentável ou não? Não o fazem porque, a partir de então, estarão moralmente obrigados a apresentar ou discutir alternativas, com base em números e projeções, não em princípios ou palavras de ordem. Foi o que cobrou outro colaborador da Folha, Luís Nassif, em 18 de janeiro novamente, uma coluna de opinião (pág. 2-3): 'Para tentar botar ordem na discussão, deve-se inicialmente responder a

uma questão básica: do jeito que está, a Previdência Social é atuarialmente viável? Se não é, solicita-se gentilmente a todos os debatedores que centrem a discussão nas formas de torná-la viável'.

É claro que não cabe a um repórter escrever isso nas matérias do noticiário, pois seria sobrecarregá-las com opinião. Mas é esse tipo de atitude e de raciocínio que deve inspirar suas perguntas. Infelizmente, a maioria delas ainda é comandada pela mentalidade 'o-que-o-senhor-diz-do-que-fulano-disse'.

Não é no papel de leva-e-traz para os homens no poder que a Folha vai contribuir para formar a opinião pública. Se é que ela mesma, ou alguém, ainda acredita nessa quimera."

6.6. Conclusão parcial: Política Pública, uma pauta em transição

A análise de conteúdo das 18 matérias sobre políticas públicas acima, escolhidas num universo de 170, demonstrou que em apenas três textos (**Receita Mineira** de "Veja"; **O Dinheiro no escuro** de "Carta Capital" e **O Mapa da Exclusão**, caderno especial da "Folha de S.Paulo"), havia uma perspectiva editorial atenta ao caráter matricial próprio ao universo das políticas públicas contemporâneas em curso no Brasil.

Por caráter matricial entende-se a concepção de interligação entre as diversas atividades que compõem tal política, que depende para sua realização das condições técnicas locais, da relação entre as diversas esferas de governo, de agências de fomento multilaterais e da

participação do cidadão, que se transforma em objeto e sujeito dessa ação pública.

Para inferir esta matricialidade, aplicaram-se as categorias de análise (*engenharia social, pluralidade, transformação sóciopolítica, didatismo e agir público*) com o objetivo de dimensionar com maior acuidade estas características das políticas públicas no texto jornalístico analisado, numa tentativa de instituir parâmetros técnicos desta área do conhecimento, num assunto público complexo, às vezes abordado com demagogia e exageros retóricos, ao sabor da propaganda institucional estatal.

Na amostra analisada, notou-se a ausência dos nomes oficiais dos programas implementados pelo governo federal no período, de acordo com a lista inicial de políticas públicas que deu base a este estudo. Geralmente tais programas são denominados por siglas (PROGER, PRONAF, PETI, BCC, PRMI, REFORSUS, PACS, PSF, PASS)²⁸⁸ e a imprensa dá mostras, e com razão, de preferir nomes menos burocráticos para sua cobertura do dia-a-dia.

Assim cobrem-se os programas com nomes mais humanizados como Comunidade Solidária, Bolsa Família, Fome Zero que tiveram um tratamento publicitário mais acurado por parte do governo federal e transformaram-se em políticas centrais da ação estatal.

Mesmo nas matérias que abordam questões - do campo, trabalho infantil, geração de emprego e renda, renda

²⁸⁸PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda; PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; PETI - Erradicação do Trabalho Infantil; BCC - Brasil-Criança Cidadã; PRMI - Programa de Redução da Mortalidade Infantil; REFORSUS - Reforma do setor de Saúde; PACS - Programa de Agentes Comunitários de Saúde; PSF - Programa de Saúde da Família; PASS - Pro Saneamento- Programa de Ação em Saneamento. De acordo com o Relatório Síntese da Pesquisa Avaliação Qualitativa dos Programas Sociais Prioritários, op.cit.

mínima, redução da mortalidade infantil, reforma do setor da saúde, temas relativos às siglas acima -, não há um balanço explícito e acompanhamento desta política, reportando as ações em foco na reportagem como isoladas de um planejamento mais amplo, sem mencionar, na maioria das vezes, a formulação e implantação da política existente.

É evidente que a imprensa não é um órgão de comunicação oficial estatal, para infringir ao seu leitor o árduo exercício de memorizar siglas oficiais, bem a gosto dos governos do regime militar (1964-1985), mas ao agir como um mediador esclarecido, crítico, há de se criar um artifício editorial para comunicar ao público o caminho das verbas oficiais que pagam os estudos que produzem tais políticas públicas. E alertar o leitor para o novo batismo de políticas já existentes, apenas maquiadas pelo *marketing* estatal.

Como já comentado nesta tese, é importante o papel dos municípios e seus Conselhos Gestores nas políticas públicas. Na década analisada, percebe-se que, gradativamente, a imprensa vai tomando consciência desta normatização social e política do país. Pesquisa da Andi - Agência de Notícia do Direito da Infância, datada de 7 de março de 2005, constatou a ausência da ação dos Conselhos relativos à Criança e ao Adolescente na mídia. E esta amostra reforça esta percepção. Se os Conselhos agirem, é matéria, se sequer são constituídos de acordo com a Lei Orgânica do Município, é mais matéria ainda. Se os governos locais obstruem sua ação ou ocupam o espaço do cidadão, pauta dupla.

Dos 18 textos deste estudo, apenas **O Dinheiro no Escuro** da "Carta Capital" deu destaque à engenharia social retratada na matéria, à ação do Conselho gestor. E **Família faminta come pasta de dente** da "Folha" mencionou o Conselho, localizou um membro, mas não foi capaz de formular perguntas

que esclarecessem o porquê da omissão do Conselho em relação à qualidade e quantidade dos produtos distribuídos na cesta básica para a população cadastrada.

Outra idéia com que a imprensa foi se acostumando aos poucos ao longo da década é a participação dos movimentos populares nas reivindicações sociais. Em 1994, a "Folha", às vésperas das eleições presidenciais, publica **Petistas organizam a "holding da miséria"** ao enfocar os movimentos rurais e urbanos que, abrigados no PT, poderiam tomar de assalto o poder e obrigá-lo a solucionar suas reivindicações, caso Lula fosse eleito presidente da República.

Esta mentalidade que teme a perda da tranqüilidade pública, a partir da ação dos movimentos sociais que se proliferam rapidamente, aos poucos vai dando espaço para a concepção da dinâmica social que a própria Constituição de 1988 implantou no país, ao equiparar, na lei, o poder de representação da sociedade civil ao Estado. O que configura que, a partir de diversas organizações sociais, os grupos se compõem para pressionar o Estado/sociedade a satisfazer suas necessidades sociais, empreendendo um agir público não necessariamente ligado a partidos políticos. Outras forças estariam "por trás" das reivindicações.

No Brasil contemporâneo, e no mundo todo, grupos diversos se proliferam, e não é de imediato que se consegue identificá-los. Na década de 70/80, por exemplo, em São Paulo, grosso modo, existiam a FIESP e os sindicatos do ABC. Hoje as pressões são mais distribuídas. Ocupam um espaço que força novos pactos sociais e, às vezes, parecem atribuir ao Brasil um transe nas relações sociais.

Por concepção, Políticas Públicas não são fáceis de acompanhar jornalisticamente. As informações quase sempre são assimétricas, contraditórias até. As fontes, se do

aparelho estatal, correm o risco de perder privilégios, posições de poder. Quando ameaçadas, recorrem a expedientes vários para atrasar a implantação de tais políticas. Se estas fontes são representantes da sociedade civil, agem sem visão de todo, supervalorizando suas demandas para atingir um mínimo de resultado.

Geralmente, como ressaltou o capítulo sobre **O estado da arte das Políticas Públicas no Brasil** desta tese, as Políticas Públicas são avaliadas pelos seus próprios formuladores. O que tende a comprometer a visão crítica de correção de rumos, que também reflete no trabalho da imprensa.

Historicamente, a imprensa busca boas manchetes e efemérides. Um jornalismo preto no branco que ainda convive mal com situações relativas, assuntos que não sejam monotemáticos e ações de frente ampla, sem lugar para contradições mais conceituais. E o acompanhamento jornalístico de uma política pública precisa conviver com índices diferenciados de aferição. Como, por exemplo, o número de miseráveis do Brasil, objeto principal de tais políticas.

Na matéria analisada, **País desperdiça gasto social, conclui debate**, na verdade um seminário sobre "Combate à fome e a pobreza", organizado pela "Folha" com o IPEA, os indigentes do Brasil somavam 15 milhões (BIRD); 22 milhões (IPEA); 44 milhões (Instituto Cidadania) e 50 milhões (FGV). A edição controlou-se e não deu em manchete **Temos 50 milhões de indigentes**, mas o seminário perdeu-se (o que foi publicado no jornal) e não conseguiu avançar quase nada no debate sobre combate à miséria, patinando nos números, que são frutos de metodologias e concepções diferentes, aceitos nas pesquisas das Ciências Humanas.

Para cobrir Políticas Públicas, nesta conjuntura, à imprensa é recomendável confiar menos no discurso de suas fontes. E se assegurar com técnicas que lhe permitam avaliar ações em mediação com a legislação vigente, com a concepção, métodos, objetivos e resultados de cada política, em confronto com as características dos ambientes nos quais tais políticas são implementadas, atenta às relações entre os agentes dessa ação pública.

Um trabalho que só é possível quando se acompanha a formação da massa crítica sobre Políticas Públicas para poder lançá-la no espaço mental da comunicação e debatê-la como um dos eixos da governabilidade. Sem quimeras.

7. CONCLUSÃO GERAL: A MEDIAÇÃO ESCLARECIDA

A reflexão da cobertura pela mídia impressa de São Paulo da pauta Políticas Públicas, entre 1994-2004, a partir da amostra de 18 matérias, escolhidas num universo de 170, analisadas em seu conteúdo através de cinco categorias: *engenharia social*, *pluralidade*, *noção de transformação sóciopolítica*, *didatismo* e *agir público* (ação, discurso e poder), leva a consideração de que, como anunciado na hipótese desta tese, o acompanhamento deste assunto pela imprensa diária e semanal é fragmentado e apresentou, neste período, um padrão irregular de produção.

As categorias aplicadas na pesquisa foram formuladas com base na observação das mudanças estruturais ocorridas na ação pública contemporânea, a partir da revisão teórica de autores-referência, que analisaram a ação no reflexo das relações humanas e suas decorrências na esfera pública.

O *corpus* empírico desta tese foi analisado com a perspectiva de processo que se inicia na ação social, que em seu conjunto e contigüidade se reflete e se constitui na teia das relações sociais. Uma teia que permanece em transformação a partir da relação dialética entre sua trama preexistente e as novas ações sociais empreendidas no espaço social. Este conjunto se materializa a partir do discurso, do pensamento, na "comparticipação" das palavras e dos atos, como definiu Hanna Arendt (Arendt, 1958) na esfera pública.

Em relação à fragmentação da cobertura jornalística, é possível argumentar, a favor da imprensa, que seu trabalho é fragmentado por natureza. O fio histórico e de continuidade que se quer extrair da atividade, a história do

cotidiano, está comprometido pelo largo espectro de assuntos que o jornalismo se obriga a acompanhar, mesmo se se tratar de um veículo segmentado, isto é, direcionado a um único assunto.

As efemérides pautam o jornalismo e a corrida que os veículos precisam empreender pelas mais diversas atividades humanas dimensiona a persistência da cobertura e calibra seu grau de profundidade. É comum não se ter espaço ou fórmulas inovadoras de atrair o leitor para coberturas que, após primeiros dias de impacto, dependem de resultados de processos jurídicos ou políticos, que se arrastam no tempo, sem novidades expressivas. Processos que quase sempre são superados por fatos novos e situações inesperadas de outra ordem, caçando-lhes o espaço editorial.

Mas esta condição existencial do jornalismo, a fragmentação, não justifica que o jornalista saia a campo sem dominar o mínimo de instrumentos compatíveis com a pauta que se propõe cobrir. Políticas Públicas é um assunto complexo, integra um universo que transcende a simples realização do orçamento público pelo governo para cobrir despesas do público. É antes, como já vimos nesta tese, uma intrincada operação entre Estado, governo e sociedade para solucionar questões públicas.

No Brasil, a dinâmica da participação política da sociedade, que se transforma em ponto de pressão no andamento da administração pública, se alterou significativamente quando a Constituição de 1988 equiparou a sociedade civil ao Estado, na representação política. E esta perspectiva de equiparação, no processo de democratização que se estabeleceu a partir de 1985, deu base e força aos movimentos sociais que alteraram a face das relações sociais e a dinâmica da ação pública.

Na análise de conteúdo realizada na amostra de matérias, é possível observar que falta à perspectiva editorial compreensão da estrutura na qual se movem as relações sociais que negociam o escopo dos bens públicos, dos bens comuns, numa sociedade complexa como a brasileira, em transição de representatividade. Relações estas que impulsionam e dão corpo à ação pública.

As categorias para se empreender a análise de conteúdo das matérias sobre políticas públicas foram criadas para detectar se a imprensa cobre esta pauta atenta à intrincada mescla de agentes e concepções presentes no universo da formulação, implantação e avaliação de uma política pública contemporânea.

As quatro categorias, vale repetir: *engenharia social; pluralidade; noção de transformação sóciopolítica e agir público*, foram aplicadas para inferir se havia a percepção de que o jogo das pressões que direcionam a governabilidade está muito além da ação estatal. E a categoria *didatismo*, aplicada para constatar se a imprensa consegue transmitir com clareza e didática um assunto árido, que se articula entre vários campos do conhecimento humano, geralmente imerso em relatórios de grande porte, muitas vezes expressos numa linguagem de notáveis, com jargões acadêmicos e profissionais.

Na década de 1994-2004, a imprensa analisada estava ainda muito centrada na ação do governo e do Estado. E nesta dependência da ação estatal, é comum atribuir ao governo, principalmente ao presidente da República, já que vivemos no presidencialismo, ou ainda aos demais cargos do executivo (governadores e prefeitos), ações do Estado.

Esta perspectiva dá uma noção de voluntarismo gratuito a determinadas características que se apresentam em

políticas vigentes, que foram planejadas, definidas e implementadas na base da Constituição federal, por grupos diversos, e permanecem atuando como políticas de Estado e públicas, e não do governo de plantão, que se substituem de acordo com a duração dos mandatos de quatro anos, com a possibilidade de uma reeleição, conforme a atual estrutura constitucional.

Desta forma, dá-se um caráter efêmero a soluções de longa duração. Ou ainda, atribui-se o sucesso de um longo processo de negociação ao executivo de plantão, o que é faturado politicamente, principalmente próximo às eleições majoritárias. Esta distorção quebra a compreensão do processo de evolução de determinada situação social por conta da política em curso e dificulta a discussão pública de correção de rumos. E por fim, compromete o nível de qualidade do futuro Congresso e Executivo, pois seus membros podem ser eleitos por se beneficiarem pelas ações de outros.

É possível que, apesar da equiparação entre sociedade civil e Estado estar amparada pela Constituição, na realidade, o poder continua a tender mais para o Estado alvo, portanto, de maiores responsabilidades públicas. E constata-se também, de acordo com os estudos abordados nesta tese, que os representantes dos poderes em ação ocupam os espaços da sociedade civil.

Quando a imprensa não se dá conta de observar tais distorções, geralmente acobertadas por vistosos discursos sobre participação da sociedade civil por parte do político de plantão, comunica-se ao leitor parte da estrutura que escora a ação pública, negando-lhe a informação para que possa compreender melhor seu tempo e espaço e, quem sabe, agir publicamente.

Nesta análise de conteúdo, na perspectiva de observar se a pauta reflete o nível de conhecimento que parte da sociedade produziu e armazena a respeito do assunto, constatou -se que, mesmo num mesmo veículo, a produção da pauta Políticas Públicas é irregular.

Receita Mineira, da revista "Veja", publicada em 14/10/98, mesclou história de vida com a musculatura da concepção de uma política de transferência de renda, destacando o quanto a ação do cidadão assistido é importante para a sua superação da imobilidade social que lhe dá a indigência, que o lança num processo de retroalimentação da miséria.

Em 17/10/96, em **Procura-se um miserável**, "Veja" ainda não parece convencida da contigüidade e interdependência das ações numa política pública, descrevendo a contrapartida do cidadão como exigências da burocracia estatal. E enfocando várias políticas sociais, sem estabelecer diferenças em seus critérios e objetivos.

Mais tarde, em 22/12/99, em **As Pedras no sapato do Brasil**, a predisposição de se responsabilizar o Congresso pela desfiguração do Plano Plurianual (Avança Brasil)-ferramenta prevista na Constituição Federal para o planejamento das ações públicas - compromete a oportunidade de se analisar um processo pouco transparente de formulação do Plano em pauta.

Quando o próprio *ombudsman* de um jornal, como ocorreu em 1996 na "Folha de S. Paulo", critica seus pares por se afogarem em números e publicarem qualquer índice divulgado pelos órgãos responsáveis por políticas públicas, a fim de agregar alguma credibilidade à matéria, mas disseminando maior incompreensão sobre o tema, é uma

oportunidade para se refletir sobre novas fórmulas de se cobrir o assunto.

Da mesma forma que dar espaço à crítica retórica de um técnico ou político sobre o tema não facilita a compreensão da informação, se não se agregarem dados concretos, números ou resoluções jurídicas, políticas, econômicas e administrativas, além da compreensão do processo histórico para que a imprensa não seja repetidora útil de informações que sirvam para desestabilizar o político x em favor do político y.

Mesmo que não haja espaço editorial para tanta informação, é recomendável que o jornalista tenha certa desenvoltura no assunto Política Pública para não ser impressionado e pressionado pela retórica convincente de seu interlocutor. Geralmente a oposição ou as divergências internas do governo emitem juízos bombásticos que rendem ótimos títulos de primeira página, mas instalam no país uma crise de palavras, de papel, que muitas vezes servem de plataformas políticas para futuros candidatos e confundem ainda mais a compreensão do leitor.

No Brasil contemporâneo, a credibilidade de determinadas figuras públicas, que participaram fortemente da construção da democracia, dá um respaldo público às suas declarações, que são divulgadas quase que automaticamente por provirem de fontes ilibadas. Sem que se confrontem suas opiniões com as novas faces do processo político em curso.

Desta forma, a imprensa tem o potencial de ajudar a caracterizar a ação pública como fenômeno complexo de interação entre Estado, governo, sociedade civil, no gasto do orçamento público para a resolução dos problemas sociais do país. E colaborar para que jornalismo, mesmo sendo uma atividade exercida por empresas privadas,

estabeleça relações entre o discurso e a ação pública, auxiliando no esclarecimento da dinâmica da participação política, que possa ser concretizada pela administração pública e pelo cidadão.

O resultado desta análise de conteúdo, por identificar três matérias no universo de 18, **Receita Mineira**, "Revista Veja"; **Dinheiro no Escuro**, "Carta Capital"; e **Mapa da Exclusão**, jornal "Folha de S.Paulo" (na verdade um caderno especial publicado pelo jornal com dados majoritários da Datafolha, agência de pesquisa do jornal), nas quais as categorias são amplamente desenvolvidas, indica a existência na imprensa de 1994/2004 do potencial de informar com concepção editorial matricial, isto é, conectando os fatos do lugar no espaço de concepção estrutural da política pública em foco.

Essas matérias não afugentaram o leitor pela complexidade do assunto e esses veículos exerceram seu papel de mediador *esclarecido* entre o discurso e a ação pública, revelando, através da razão implícita no texto jornalístico, a dinâmica da participação política de um lugar chamado Brasil, num tempo específico de uma década (1994/2004).

A expressão mediador *esclarecido*, que emprestamos à imprensa, nos remete aos autores referência Aristóteles, Rousseau, Kant, Weber, Bobbio, Ortega y Gasset, Arendt que, através da tradição do uso da razão no pensamento, discutiram a transformação dos códigos de ação humana quando as relações sociais transcenderam o âmbito familiar e ampliaram sua conexão na esfera pública, no processo histórico ocidental.

À luz do público, na coletividade, se processa a possibilidade de desenvolver o *ethos* coletivo, apurado na troca de opiniões e na experiência da ação compartilhada, que poderá refinar o sistema de ações e de técnicas que

corporificam a condição humana. Nesta inflexão, no atual mundo mediatizado, supõe-se a oportunidade de um mediador *esclarecido*.

Poderíamos utilizar a quase metáfora em que se transformou a contigüidade dos termos global/local, neste tempo mundializado/globalizado, para dizer que os autores - referência acima deram a esta pesquisa os parâmetros globais do pensamento racionalista ocidental. Enquanto que Milton Santos, Guillermo O'Donnell, Wanderley Guilherme dos Santos, Luciano Martins, Fábio Wanderley Reis, Manuel Castells, nos deram os parâmetros locais das transformações que se sucederam nos últimos 50 anos, nos agentes públicos centrais que, em última análise, propulsionam as ações públicas.

Daí a atenção às reestruturações do Estado - Nação num lugar específico chamado Brasil; as observações sobre as características do Estado brasileiro, seu compromisso de origem com a esfera internacional, em detrimento do povo miúdo das ruas. A complexa circunstância de adotar projetos de desenvolvimento das agências multilaterais.

Em relação ao regime político, tecemos os vários matizes da democracia que se experimenta, razão de sua transformação em policracia e as inúmeras condições institucionais que asseguram sua existência, para que seja algo mais do que um discurso bonito.

Na realidade dos movimentos sociais, vimos a apropriação irresponsável de canais de participação da sociedade civil, na decisão das questões públicas, pelos poderes tradicionais constituídos como legislativo e executivo. E o vazio retórico do discurso de descentralização dos bens públicos, que projeta a imagem virtual da equidade,

enquanto que no chão da realidade ocorre a concentração dos recursos comuns nas mãos dos poucos de sempre.

Observamos ainda a densidade da informação em rede, variável importante de mudança das técnicas produtivas contemporâneas, que também dá a sensação do conhecimento, que é algo muito mais profundo do que a informação, por tecer, compartilhar e fortalecer laços sociais. Detectamos a exasperante postura do veto que, ao impedir a ação pelos meios mais diversos, deforma a ação pública e abafa a mudança.

Na contigüidade das ações da esfera pública, percebemos uma rede de movimentos sociais que avança na perspectiva de mudança. Viabilizando alterações locais, dando respostas assimétricas às tensões públicas, pressionando os limites de suas próprias instituições de origem, que vão deixando pelo caminho seu entulho fossilizado, embaralhando com seus dejetos a arena pública. Fato comum ao processo de longa duração da história.

Neste movimento da ação, está a flexibilidade daqueles que, na concepção de Milton Santos, respondem ao pensamento hegemônico da exclusão, com novas técnicas e ações, recriando.

"Ao contrário do que deseja acreditar a teoria atualmente hegemônica, quanto menos inserido o indivíduo (pobre, minoritário, migrante), mais facilmente o choque da novidade o atinge e a descoberta de um novo saber lhe é mais fácil" (Santos, 2004, [1996]).

A definição das categorias de análise de conteúdo para introduzir a imprensa como mediador *esclarecido* dessa esfera pública contemporânea e brasileira só foi possível a partir da compreensão de que vivemos hoje uma experiência

multipolar no Brasil, apesar da unipolaridade que se manifesta e se reforça no mundo.

A multipolaridade se configura no aparecimento e /ou fortalecimento de diversas pressões sociais na esfera pública que, através da ação, como pontua Arendt, é a única atividade que constitui o lado público do mundo, comum a todos nós. E a inserção no mundo humano se dá através das palavras e dos atos. Na palavra e no ato emerge o poder.

Esta situação complexa, mutável, relativamente ágil, convive com a gama dos sujeitos tradicionais do espaço público, que, é evidente, não dá sinais de desistência aos direitos e privilégios amealhados por décadas. Uma tensão que se expressa nas ruas e nas manchetes da imprensa, que parece encaminhar o país para um transe social. Parece, num determinismo relativo, se Kant não houvesse se manifestado sobre o uso público da razão, em seu opúsculo "o que é o Iluminismo", de 1784.

Esta tese **Jornalismo e Políticas Públicas**, ao refletir sobre o uso público da razão nas questões sobre governabilidade que se expressam através da dinâmica da participação política entre Estado, governo e sociedade, espera contribuir para que o jornalismo impresso tenha parâmetros concretos para compreender a complexidade das Políticas Públicas no Brasil contemporâneo.

É possível que a análise que se empreendeu neste trabalho ajude a imprensa a aferir a ação de tais políticas no gasto do orçamento público, extrapolando as margens do contábil. Dando a chance ao jornalismo de empreender uma mediação esclarecida, quando revela a integração ou dissonância entre o discurso e a ação pública nos assuntos referentes ao bem comum debatidos na esfera pública.

8. BIBLIOGRAFIA

Abramo, Cláudio. *A regra do jogo: o jornalismo e a ética do marceneiro*, São Paulo : Cia das Letras, 1988.

Abreu, Alzira Alves, Lattman-Weltman e Dora Rocha (orgs). *Eles mudaram a imprensa -Depoimentos ao CPDOC*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

Abrucio Fernando; Durand, Maria Rita. *As reformas fiscais no Brasil recente: gradualismo, negociação e accountability*, Ministério do Planejamento-Gestão Pública, in *Balanço da Reforma do Estado no Brasil*, 2002.

Adorno, Theodor e Horkheimer, Max. *Dialética do Esclarecimento -Fragmentos Filosóficos*, Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editor, 1995[1944].

Arantes, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*, São Paulo, Tese de Doutorado, 2000, não publicada.

Arendt, Hannah. *A Condição Humana*, 10^a ed., Rio de Janeiro : Forense Universitária, 2004[1958]

_____. "A Mentira na Política" in *Crises da República*, São Paulo : Editora Perspectiva, 1972.

_____. *Entre o Passado e o Futuro*, 3^a ed., São Paulo : Editora Perspectiva, 1968[1954].

Ataliba, Geraldo. "Mecanismos de Controle Popular" in *Problemas e Reformas, Subsídios para o debate Constituinte*, OAB - Ordem dos Advogados do Brasil, Departamento Editorial, 1988.

Azevedo, Sergio; Queiroz Ribeiro, Luiz César; Santos Jr, Orlando. *Governança democrática e poder local: a experiência*

dos Conselhos Municipais no Brasil, Rio de Janeiro: Editora Revan, Fase, 2004.

Bardin, Laurence. *Análise de Conteúdo*, Lisboa : Edições 70, 1977.

Basile, Sidnei. *Elementos de Jornalismo Econômico - A Sociedade bem informada é uma sociedade melhor* - Rio de Janeiro : Campus, 2002.

Bertrand, Claude-Jean. *O Arsenal da Democracia-Sistema de Responsabilização da Mídia*, Bauru (SP): EDUSC, 2002.

Bobbio, Norberto. Bovero, Michelangelo (org). *Teoria Geral da Política, A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*, Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000[1999].

_____. Qual Socialismo? Discussão de uma alternativa, Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1983.

_____. Matteucci, Nicola. Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de Política*, 5ª. ed., Brasília : Editora Universidade de Brasília, São Paulo : Imprensa Oficial do Estado, 2000[1983].

Bonfim, João Bosco. *A fome que não sai no jornal - O discurso da mídia sobre a fome*, Brasília : Plano Editora, 2002.

Braudel Fernand. *História e Ciências Sociais, a longa duração*, Revista de História, nº 2, vol XXX, ano XVI, abril-junho de 1965[1958].

Briggs, Asa. Burke, Peter. *Uma história social da mídia : de Gutenberg à Internet*, Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editor, 2004[2002].

Buarque de Holanda, Sergio. *Raízes do Brasil*, 7ª reimp; São Paulo : Cia das Letras, 1999[1936].

Bucci, Eugênio. *Sobre Ética e Imprensa*, São Paulo : Cia das Letras, 2000.

Canetti, Elias. *Massa e Poder*, São Paulo: Cia das letras, 1995[1960].

Campa, Ricardo. "O Ideal Igualitário e a Nova Doutrina da Salvação Social" in *A Época das Incertezas e as Transformações do Estado Contemporâneo*, São Paulo: Difel, 1985.

Castells, Manuel. *Fim de Milênio - A Era da informação: Economia, Sociedade e Cultura*. vol. III, São Paulo : Paz e Terra, 1999[1996].

_____. *Sociedade em Rede - A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. vol. I, São Paulo : Paz e Terra, 1999[1995].

Chomsky, Noam. *Consentimento sem consentimento: a teoria e a prática da democracia*, Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP, nº 29, vol. II, janeiro-abril de 1997.

_____. *Novas e Velhas Ordens Mundiais*, 1ª ed., São Paulo : Scritta, 1996[1994].

Constituição - República Federativa do Brasil - Promulgada em 5 de outubro de 1988.

Corbisier, Roland. *Filosofia Política e Liberdade*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

Dagnino, Evelina (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Dewey, John. *Democracia e Educação*. Atualidades Pedagógicas, vol.XXI, São Paulo: Cia Editora Nacional, 3ª edição, 1959.

Dines, Alberto. Fernandes Jr, Florestan e Salomão, Nelma (org). *Militares, Igreja e Sociedade Civil - Histórias do Poder - 100 anos de política no Brasil*, vol. I, São Paulo : Editora 34, 2000.

_____. *Ecos do Parlamento - Histórias do Poder - 100 anos de Política no Brasil*, vol. II, São Paulo : Editora 34, 2000.

Draibe, Sonia. *The National Social Policies System in Brazil - Construction and Reform*, Campinas (SP): NEPP, UNICAMP, 2002.

Dupas, Gilberto. *Ética e Poder na Sociedade de Informação*, São Paulo : Editora Unesp, 2000.

_____. *Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado*, São Paulo : Paz e Terra, 2003.

Eco, Umberto. *Como se faz uma tese*, 16^a. ed., São Paulo : Perspectiva, 2001[1977].

Esping - Andersen, Gosta. *O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial*, Lua Nova, Revista de Cultura Política, nº 35, SP, 1995.

Evans, Peter. "State Structures, Government -Business Relation and Economic Transformation", in *Business, The State and Economic Perfomance in Developing Countries*, Cornell University Press, Ithaca e Londres, s/d.

Faoro, Raymundo. *Os Donos do Poder, Formação do Patronato Político Brasileiro*, vol. II, 13^a ed., São Paulo : Editora Globo, 1998[1957].

Felicíssimo, José Roberto et all (coord.). *Sociedade e Estado, Superando Fronteiras*, São Paulo: FUNDAP, 1998.

Fernandes, Florestan. *A Contestação Necessária*, São Paulo : Editora Ática, 1995.

Fiori, José Luiz. *Os Moedeiros Falsos*, Petrópolis (Rio de Janeiro): Editora Vozes, 1997.

Giambiagi, Fábio e Alem, Ana Cláudia. *Finanças Públicas-Teoria e Prática no Brasil*, 2ª. ed., Rio de Janeiro : Editora Campus, 2001[2000].

Giannetti da Fonseca, Eduardo. *Vícios Privados, Benefícios Públicos?*, São Paulo : Cia das Letras, 1993.

Gohn, Maria da Gloria. *Conselhos Gestores e Participação Sócio Política*, 2ª ed., São Paulo: Cortez, 2003[2001]

Grau, Nuria Cunill. *Repensando o público através da Sociedade*, Rio de Janeiro : Revan. Brasília : ENAP, 1998.

Habermas, Jurgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984[1961].

_____. *A Crise de Legitimação do Capitalismo Tardio*, Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1980.

_____. *O Discurso Filosófico da Modernidade*, Lisboa: Publicações D. Quixote, 1990[1985, Frankfurt].

Haddad, Fernando. *Habermas: Herdeiro de Frankfurt?* Novos Estudos CEBRAP, n 48, julho de 1997.

Heller, Agnes. *O Cotidiano e a História*, São Paulo : Paz e Terra, 1992[1970].

Hirschman, Albert O. *Auto - Subversão, Teorias Consagradas em Xequê*, São Paulo : Cia das Letras, 1996.

IPEA - IPLAN. *Para a Década de 90, Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas-Políticas Sociais e Organização do Trabalho* - vol. IV, Brasília, 1989.

Ianni, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*, 5ª ed., revista e atualizada, Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1991[1971].

Kant, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes - Textos Filosóficos*, Lisboa: Edições 70, s/data.

_____. *An answer to the question "What is Enlightenment"*, Königsberg in Prussia, 30th September, 1784.

Kovack, Bill e Rosenstiel, Tom. *Os Elementos do Jornalismo - O que os jornalistas devem saber e o público exigir*, São Paulo: Geração Editorial, 2003.

Kunczik, Michael. *Conceitos de Jornalismo*, São Paulo : Edusp, 1997.

Lubambo, Cátia Wanderley. *O desempenho da Gestão Pública e seus determinantes: Uma análise em município do Nordeste*, Recife, 2000, Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal de Pernambuco, não publicada.

Mannheim, Karl. *Ideologia e Utopia*, 2ª ed., Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1972.

Matos, Heloiza(org). *Media, eleições e democracia*. Coletânea sobre Comunicação Política no Brasil, diversos autores, SP: Scritta 1994.

Melo, Marcus André. "Estado, Governo e Políticas Públicas" in Sergio Miceli (org) *O que ler nas Ciências Sociais Brasileiras*, vol. I, Política, São Paulo : Editora Sumaré, pp. 59-100, s/d.

_____. Barros Silva, Pedro Luiz. *O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos*, Campinas : NEPP -Unicamp, 2002.

Montanelli, Indro. *Soltanto um giornalista - Testimonianza resa a Tiziana Abate*, Milano : Rizzoli, 2002.

Motta Pessanha, José. *O Sono e a Vigília*, in *Tempo e História*, Novaes, Adauto (org), São Paulo : Cia das Letras, Secretaria Municipal de Cultura, 1992.

Muhlmann, Geraldine. "Comment critiquer le journalisme en restant fidèle à la démocratie", chapitre II, in *Du Journalisme en démocratie*, Paris : Payot, 2004.

Nassif, Luís. *O Jornalismo dos anos 90*, São Paulo : Editora Futura, 2003.

Negri, Antonio. *A Anomalia Selvagem*, Rio de Janeiro : Editora 34, 1993 [1981-1993 (posfácio)].

NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas e UNICAMP- Universidade Estadual de Campinas. Avaliação Qualitativa de Programas Sociais Prioritários - Texto Original do Relatório Síntese da Pesquisa Avaliação Qualitativa dos Programas Sociais Prioritários - Caderno 40 - Campinas (SP)- Março de 1999.

Noblat, Ricardo. *A Arte de Fazer um Jornal Diário*, 2ª. ed., São Paulo : Contexto, 2002.

Novelli, Ana Lucia. *O Projeto Folha e a negação do Quarto Poder* in Motta, Gonzaga, Luiz (org.), *Imprensa e Poder*, Brasília : Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

O'Donnel, Guillermo. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*, São Paulo, Revista Lua Nova, nº 44 - Instituições, 1997[1988].

_____. *Acerca de varias accountabilities Y sus interrelaciones*, texto preparado para o volume *Controlando la*

política, Ciudadanos y Medio em Lãs Nuevas Democracias, organizado por Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, Universidad Torcuato Di Tella. (cedido no início de 2003, antes da publicação, pelo prof. O' Donnel para a autora desta tese. No prelo)

Ottman, Goetz. *Habermas e a esfera pública no Brasil: considerações conceituais*, Novos Estudos Cebrap, nº 68, São Paulo, março de 2004, pp. 61-72.

Paillet, Marc. *Jornalismo. O Quarto Poder*, São Paulo : Editora Brasiliense, 1986.

Paiva, Vanilda e Oliveira, Isabel Ribeiro. "A formação do Policy- Maker na Era Pós - Keynesiana", in *Sociedade e Estado - Superando Fronteiras*, São Paulo : Edições FUNDAP, 1998.

Reis, Fábio Wanderley. *Política e Racionalidade*, 2ª.ed. revista e atualizada, Belo Horizonte : Editora UFMG, 2000.

Ringer, Fritz. *A Metodologia de Max Weber -Unificação das Ciências Culturais e Sociais*, São Paulo : Edusp, 2004.

Rosen, Jay. *What are Journalists for?* New Haven and London: Yale University Press, 1999.

Rousseau, Jean Jacques. *O Contrato Social e outros escritos*, 3ª ed., São Paulo : Editora Cultrix, 1975[1754].

Santos, Milton. *A Natureza do Espaço, Técnica e Tempo, Razão e Emoção*, 4ª ed., 1ª reimp., São Paulo : Edusp, 2004[1996].

_____. *Da Totalidade ao Lugar*, São Paulo: Edusp, 2005 [do capítulo 1 a 6 , 1979]. 2005.

_____. *O País Distorcido: O Brasil, a globalização e a cidadania*, organização, apresentação e notas de Wagner Costa Ribeiro. Ensaio de Carlos Walter Porto Gonçalves, São Paulo : Publifolha, 2002.

Santos, Milton e Souza, Maria Adélia et all (org.). *O Novo Mapa do Mundo, Fim de Século e Globalização*, 2ª ed., São Paulo :Hucitec-Anpur, 1994.

Santos, Wanderley Guilherme. *Décadas de Espanto e Uma Apologia Democrática*, Rio de Janeiro : Editora Rocco, 1998.

Sartre, Jean Paul. *Crítica de la Razón Dialéctica*, Libro I, Buenos Aires : Editorial Losada, 1963[1960].

Sennet, Richard. *O Declínio do Homem Público- As Tiranias da Intimidade*, São Paulo : Cia das Letras, 1998.

Skinner, Quentin. *Liberdade antes do Liberalismo*, São Paulo : Editora Unesp, 1999 -(UNESP -Cambridge).

Souza, Jessé (org). *Democracia Hoje-Novos Desafios para a Teoria Democrática Contemporânea*, Brasília : Editoria Universidade de Brasília, 2001.

Souza, Maria Adélia Aparecida (org). *Território Brasileiro, Usos e Abusos*, Edições Territorial : Campinas, 2003.

Speck, Bruno W. (org). *Caminhos da Transparência*, Campinas (SP): Editora da UNICAMP, 2002.

Traquinas, Nelson. *O estudo do jornalismo no século XX*, Porto Alegre: Editora Unisinos, Série Comunicação, 2001.

Vasconcellos, Eduardo Alcântara. *Transporte Urbano, espaço e equidade, Análise das políticas públicas*, São Paulo : Editora Unidas, 1996.

Vovelle, Michel. *Ideologias e Mentalidades*, 2ª ed., São Paulo : Editora Brasiliense, 1991[1985].

Weaver, R. Kent. Rockman, Bert A. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington D.C.: The Brookings Institution, s/d.

Weber, Max. *A Ética Protestante e o "Espírito" do Capitalismo*. Edição Antonio Flávio Pierucci, São Paulo : Cia das Letras, 2004 [1904; 1920].

_____. *Ciência e Política, Duas Vocações*, São Paulo : Cultrix, 1968.

_____. *Ensaio de Sociologia*. Organização e Introdução H. H. Gerth e C. Wright Mills, Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1974[1946].

_____. *Metodologia das Ciências Sociais*, São Paulo: Cortez. Campinas (SP) : UNICAMP, 1992.

_____. "Sociologia da Imprensa: Um Programa de Pesquisa", in *Cenários de Direitos*, Lua Nova - Revista de Cultura e Política, São Paulo, 2002, nº 55/56, p.185-194.

Zémor, Pierre. "Les conditions de la participation", chapitre 4; "Pour une meilleure communication publique, chapitre 5 in *Pour in meilleurs débat public*, Paris: Presses de Sciences Po, 2003.

PERIODICOS - FONTES PRIMÁRIAS

Revista Carta Capital, SP, 1994 - abril de 2004.

Jornal Estado de S. Paulo, SP, 1994 - abril 2004.

Jornal Folha de S. Paulo, SP, 1994- abril de 2004.

Revista Veja, Editora Abril, SP, 1994 - abril de 2004.

Obs: A consulta destes periódicos se deu aleatoriamente de acordo com a metodologia adotada e explicada na Introdução desta tese.

SITES

www.accuracy.org (Institute for Public Accuracy -IPA)

www.agenciartamaior.uol.com.br (Agência Carta Maior)

www.cartacapital.terra.com.br (Revista Carta Capital)

www.conjur.uol.com.br (Consultor Jurídico)

www.cpdoc.fgv.br (Centro de Pesquisa e Documentação -
Fundação Getúlio Vargas)

www.delbra.cec.eu (União Européia)

www.drclas.fas.harvard.edu (Harvard/Scholars)

www.desafios.org.br (IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica
/PNUD - Programa das Nações Unidas p/
Desenvolvimento)

www.ibge.org.br (IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e
Estatística)

www.transparencia.org.br (Transparência Brasil)

www.ipea.org.br (IPEA)

www.esaf.fazenda.gov.br (Escola de Administração Fazendária)

www.indymedia.org (Independent Media Center)

www.estado.estadao.com.br (Arquivo Estado de S. Paulo)

www.iea.usp (Instituto de Estudos Avançados da USP)

www.iuperj.br (Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro)

www.nadd.prp.usp.br (CIS - Consórcio de Informações Sociais. Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Democratização e Desenvolvimento -USP)

www.nepp.unicamp.br (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas)

www.pgr.mpf.gov.br (Procuradoria Geral da República - Ministério Público Federal)

www.periodicos.capes.gov.br (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior)

www.seade.gov.br (SEADE - Fundação Estadual de Análise de Dados)

www.universiabrasil.net (MIT - Massachusetts International Technologie)

www.unesco.org.br (Organização das Nações Unidas p/ Educação Ciência e Cultura)

www.teses.usp.br (USP)

www.uol.com.br (Arquivo Folha de S. Paulo)

www.veja.com (Revista Veja)

9. ANEXOS

9.1 ANEXOS I

Tabela Macroeconômica: Contas Nacionais 1999/2003

CONTAS NACIONAIS (1999/2003)

Principais agregados macroeconômicos	1999	2000	2001	2002	2003
Produto interno bruto valor (1.000.000 R\$)	963 846	1 101 255	1 198 736	1 346 028	1 556 182
Per capita (R\$)	5 771	6 430	6 896	7 631	8 694
Renda nacional bruta (1.000.000 R\$)	939 739	1 068 658	1 153 452	1 294 084	1 501 032
Renda disponível bruta (1.000.000 R\$)	942 766	1 071 448	1 157 318	1 301 351	1 509 785
Poupança bruta (1.000.000 R\$)	150 238	190 793	200 817	249 212	317 172
Capacidade (+) ou necessidade (-) de financiamento (1.000.000 R\$)	- 46 051	-45 963	(-)53 409	(-)15 434	11 193

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Departamento de Contas Nacionais-Sistema de Contas Nacionais 1999-2003.

Nota: Os dados do PIB per capita foram revisados para incorporar as novas projeções da população do Brasil compatíveis com os resultados do Censo Demográfico 2000.

9.2 ANEXOS II

Matérias na Integra

NA VERSÃO IMPRESSA DE 'VEJA' ESTÁ INTITULADA 'RECEITA MINEIRA'

Escola mineira

Programa que conjuga garantia de renda mínima com educação produz milagres na periferia pobre de Belo Horizonte

Marcos Sá Corrêa

Fotos: Eugenio Savio

Uma vida nova

Uma equipe de assistentes sociais pesquisou os bairros miseráveis para selecionar as famílias que receberiam o benefício. Um ano depois, a vida delas mudou

Receita mineira para furar a onda nacional de cortes no governo. Pegue-se uma família pobre. É importante escolher produtos genuínos, como Terezinha Gomes Ribeiro, 49 anos, onze filhos — três casados, dois vivendo na rua, seis empilhados num barraco do Taquaril, um dos endereços mais exclusivos da miséria em Belo Horizonte, um labirinto de barrancos escalavrados, onde normalmente a água não sobe e em dia de chuva as assistentes sociais não descem. Adicione-se 126 reais por mês — menos de um salário mínimo — aos Gomes Ribeiro, depositados em banco com dia marcado e rigoroso controle da presença na escola pública de toda a prole em idade escolar. Sirva-se o resultado depois de um ano aos avaliadores da Secretaria de Educação da prefeitura.

No caso de Terezinha, eles constataram que ela comprou panelas, armário, cadeira e sofá, botou piso e dois quartos extras na casa. Os filhos que estavam na rua voltaram a morar com a mãe e até ela retomou os estudos. Meteu-se num curso de bioenergética no centro cultural do bairro. E não se trata de excentricidade. Na secretaria, a professora Verônica Campos Salles desfia de cor o relatório sobre o que o dinheiro da prefeitura fez com 200 famílias mais pobres

do Taquaril — ou seja, aquelas mais prolíficas, quase sempre chefiadas por mulheres que as sustentavam com a média mensal de 21 reais por cabeça. Um ano atrás, elas eram descritas por estatísticas desse calibre: 45% de desnutrição entre as crianças, 64% de desempregados ou biscateiros, 27% de analfabetos absolutos e 61% de semiletrados. Ao se fichar, 27% das mulheres assinaram sua inscrição com impressões digitais. Doze vezes 126 reais depois, o dossiê de Verônica registra: 26 famílias entraram na fila de programas habitacionais, três compraram casa e oito alugaram. Noventa passaram a comprar material escolar, 113 adquiriram seu primeiro par de sapatos, 46 gastaram uma parte da verba em material de construção e noventa em material escolar. Além disso, 38 investiram em cama e colchão, 33 em tanque de lavar roupa, 27 em geladeira.

Pão de cada dia

Cursos de culinária orientam a nova dieta das famílias que passaram a comprar mais comida e a equipar a casa com eletrodomésticos para conservar frutas e verduras

Mais comida — Quer dizer que desviaram o dinheiro do governo, como suspeitaram os comerciantes de Belo Horizonte, quando essa nova classe de consumidores apareceu em seus balcões, empunhando no lugar do comprovante de renda as carteiras do Programa Bolsa-Escola, que é a fonte desses depósitos? A Secretaria de Educação está acostumada a essa pergunta. "Até hoje tem lojista ligando para denunciar que eles querem comprar eletrodomésticos com nossa ajuda de custo para a comida", diz a secretária Cêris Ribas da Silva. "E nós respondemos que é assim mesmo. Pobre tem de aprender a desejar." O resto das dúvidas o inventário do Taquaril responde: 152 daquelas 200 famílias passaram a comprar comida. Ou seja: para 150, a dieta passou a incluir verdura, para 143, carne, para 134, frutas, para 130, legumes. Quase cinquenta estrearam iogurte. Administrados por elas, os recursos oficiais rendem muito mais que a cesta básica, como ensina a professora Emilse Maria Soares: "Quem compra geladeira passa a preservar comida, e isso muda a dieta da noite para o dia. Não fica só naquela história de farinha, arroz e macarrão". Não é só por esses números que o

Programa Bolsa-Escola de Belo Horizonte parece remédio contra o pauperismo da administração pública brasileira. No fim do mês passado, enquanto o presidente Fernando Henrique Cardoso fazia campanha prometendo apertar as despesas do governo, a prefeitura aumentou em 130% a dotação do Bolsa-Escola para 1999. Ele continuará barato: 6,5 milhões de reais, o que não dá sequer um milésimo do rombo do Banco Nacional, medindo-o por outro padrão mineiro. "Com isso, chegaremos a 6.500 bolsas no fim do ano que vem", estima a coordenadora Elizabeth Leitão. Para dezembro de 1998, a previsão é de 4500 bolsas. O programa avança ao ritmo cauteloso de 300 bolsas por mês. Mas no caso, lembra Elizabeth, a conta também é de multiplicar: "Com 2100 famílias atendidas no meio do ano, alcançávamos 8033 crianças, pois a média é de quatro filhos por casa, seis pessoas por família. E, em geral, com menos de 130 reais, dobra-se a renda familiar".

Volta ao lar

A bolsa mudou a vida de Terezinha Gomes Ribeiro, que começou a estudar no centro cultural do bairro e atraiu de volta os filhos, que estavam morando na rua

Como dobrar tanto com tão pouco? O prefeito Célio de Castro explica: "Para aumentar os recursos do Bolsa-Escola, encaminhei à Câmara Municipal um orçamento que pela primeira vez em muito tempo prevê um superávit de 60 milhões de reais. Foi só examinar a folha, por exemplo, que ela caiu de 65% da receita para abaixo dos 60%. Só aí já sobrou algum dinheiro". Em seu gabinete usa-se para anotações o verso de velhas folhas impressas. Belo Horizonte tem uma independência financeira rara entre os quase 6.000 municípios brasileiros. Arrecada 65% do orçamento. Encara a recessão com sobra de caixa.

Gente demais — Quando Célio de Castro assumiu, no ano passado, o Bolsa-Escola era uma lei, a 7.135, aprovada pela Câmara no bota-fora do antecessor. Enquadrava famílias com filhos de até 14 anos e renda per capita de até 65,64 Ufirs — cerca de 63 reais. Mas sob esse teto cabia gente demais. Foi preciso

baixá-lo para 45 reais, para restringir o número de candidatos a cerca de 18.000 em Belo Horizonte. Na primeira classificação, entraram 500 famílias, cuja renda mensal dava 25 reais. Delas, tiveram preferência as 200 que tinham menos de 21 reais per capita. Todas passaram por entrevistas e inspeções em domicílio, para detectar fraudes. Até setembro, foram 21.431 entrevistas e visitas. Houve casos de ocultação de marido. E um postulante tinha duas famílias. Uma instalada numa casa de dez cômodos. A outra, ele tentou acomodar no Bolsa-Escola. Mas, segundo a equipe, as falsificações não foram além de 5%. E as tentativas de apadrinhamento político não passaram de uma carta por mês. Duro, para Elizabeth Leitão, foi anunciar aos reprovados que, embora estivessem mal, havia gente pior: "Dissemos isso a 7.200 pessoas, olho no olho. Não houve um caso de revolta. A maioria entendeu". E ao adotar o programa, adaptando a Belo Horizonte o modelo que o governador Cristovam Buarque estreou há quase quatro anos no Distrito Federal, Célio de Castro exigiu que sua equipe selecionasse um a um os pobres que receberiam os benefícios, meses antes de liberar o primeiro pagamento. Está longe de ser intuitiva a noção de que, para achar os pobres no Brasil, seja preciso procurá-los. É por isso que a maior parte dos reais que saem dos gabinetes com o carimbo de gastos sociais jamais cai no bolso de pessoas como dona Terezinha Gomes Ribeiro. "Eles simplesmente não chegam ao objeto dos discursos sociais", diz o prefeito. Durante a seleção, os jornais batizaram o processo de "vestibular da miséria". Célio de Castro retruca: "Levantando a rota da miséria, não só evitamos desvios do Bolsa Escola como nos habilitamos a aferir a eficácia de outras políticas públicas. É o caso do programa de habitação popular, que por falta de cadastro acabava dando casas várias vezes às mesmas

pessoas, que as vendiam e voltavam para debaixo do viaduto". Por exemplo, o Cestão Popular, mercado móvel da Secretaria de Abastecimento que vende mantimentos a preços 30% abaixo do mercado. Agora, seus caminhões fazem ponto nos lugares indicados pela turma do Bolsa-Escola, pois o autêntico miserável raramente circula pela cidade. Isso se descobre ao lidar com histórias como a de Maria Amélia Pires Pereira, que para se inscrever quebrou uma rotina de cinco anos sem sair de casa.

Reforma da casa

Depois de um ano recebendo a bolsa, Maria da Conceição Pereira e a família já reuniram dinheiro para construir o primeiro cômodo de alvenaria do barraco

Malha da filantropia — Encarregada de localizar os clientes que tradicionalmente escapam pela malha da filantropia oficial, Elizabeth Leitão fez um flagrante dos problemas sociais brasileiros que as estatísticas não mostram. Trabalha com um cadastro abarrotado de números. Com a mesma rapidez pode dizer que 3,4% dos beneficiados são homens ou sacar a ficha de Maria da Conceição Gomes Pereira, moradora de Vila Columbiária, no Barreiro, quatro filhos, três matriculados. Etc. E essa é uma maneira de olhar de perto o que em geral se vê de longe. "Graças ao monitoramento, o pobre deixa de ser um número e isso tem enormes conseqüências", comenta a economista Lena Lavinas, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea. Os efeitos antecedem o dinheiro. A começar pela exigência de documentos, que a maioria dos candidatos não tem. Conta a assistente social Margarida Mussi: "Para fazer a inscrição de uma mulher em Vila Nova, eu recomendei que ela tirasse carteira de trabalho. Ela saiu toda aflita, mas voltou depois, toda animada. Tinha gostado tanto de ter um documento que resolveu registrar todos os filhos". Para que a família receba a bolsa, os filhos precisam freqüentar a escola com 90% de assiduidade. O controle implica reuniões mensais que levam as mães a visitar escolas e centros comunitários. "Algumas escolas não querem receber esses alunos, muitos deles saídos da rua, porque os consideram problemáticos", conta Laura Affonso de Castro. O dinheiro não é dado de mão em mão, mas pago em banco. Em Belo Horizonte, o Banco do Brasil rebarbou a freguesia. A Caixa Econômica acolheu-a. Muitos bolsistas não sabiam assinar o nome e muito menos empurrar a porta de vidro de uma agência bancária. Assim, o programa concebido para mandar crianças miseráveis à aula acaba levando suas mães a cursos de costura e culinária.

Família faminta toma suco de pasta de dente

11/07/1999

Autor: ANDRÉA DE LIMA

Origem do texto: Da Agência Folha

Editoria: COTIDIANO

Página: 3-3 7/3862

Edição: Nacional

Jul 11, 1999

Habitantes de vila no Mato Grosso se alimentam com creme dental, doado por comerciantes locais, para matar a fome. Família faminta toma suco de pasta de dente. ANDRÉA DE LIMA da Agência Folha. A situação de miséria em que vivem os 600 habitantes de Vila Érica, em São Pedro da Cipa (175 km a sudeste de Cuiabá, MT), obriga famílias inteiras a se alimentarem, por dias consecutivos, com suco de pasta de dente. Há um ano, o Conselho Tutelar da Criança e Adolescência de São Pedro da Cipa fornece, eventualmente, cestas básicas e gêneros de higiene pessoal, como pasta de dente, aos moradores do vilarejo. "As doações são feitas pela associação comercial local e pelo fórum de Jaciara", declarou a conselheira Ivone Maria de Souza. Para a nutricionista Maria Aparecida Vieira, do Instituto da Criança (SP), não existe nenhum valor nutricional na pasta de dente. "Ela não cumpre função de alimentação. A pasta de dente não só não deve estar sendo usada para higienizar os dentes, mas para enganar a fome e não saciá-la." De acordo com a juíza da Infância e Juventude Sonja Faria Loureiro, a família da dona-de-casa Sônia Rodrigues da Silva, mãe de 11 filhos entre 2 e 11 anos, é um exemplo de inanição. "Estive com essa família em Vila Érica em abril. Ela me contou que havia quatro dias, para aplacar a fome dos filhos, dava a eles suco de pasta de dente, com um pouco de açúcar", afirmou. Segundo ela, Sônia disse que, às vezes, conseguia uma rama de mandioca, com a qual fazia uma sopa. "Aquilo é a Etiópia brasileira. No Brasil, existem bolsões de miséria, mas o que assusta ali é o número de crianças e adolescentes. Metade das 374 crianças estavam doentes. Encontrei crianças em terceiro grau de desnutrição. Como os moradores desse vilarejo, que se encontram em estado de inanição, podem trabalhar?", questionou Loureiro. Duas inspeções judiciais, uma da Vara da Infância e Juventude e outra da Promotoria, realizadas em abril, constataram que a maioria das 145 famílias da vila vive abaixo da linha de pobreza. Para o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), está abaixo da linha de pobreza quem ganha menos de R\$ 65. A Cepal (Comissão Econômica para a América Latina), órgão regional da ONU, considera indigente quem recebe até R\$ 50 por mês e pobre, até R\$ 100. Para o Banco Mundial, vive abaixo da linha de pobreza quem ganha até US\$ 60. Há três dias, uma ação emergencial do governo do Estado distribuiu 215 cestas básicas, 202 colchões, roupas, 298 cobertores e 145 filtros d'água à população. A ação do governo foi motivada por uma solicitação da Corregedoria Geral da Justiça e comandada pela Câmara de Desenvolvimento Social, que reúne as secretarias da Saúde, Educação, Justiça e Cidadania e da Segurança Pública, além da Aprosol (Associação da Promoção Social). A presidente da entidade, Thelma de Oliveira (primeira-dama do Estado), informou que a ajuda emergencial, sobretudo as cestas básicas, deve continuar até que a horta comunitária esteja produzindo. Técnicos da Empaer (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural) vão ajudar na construção da horta.

FH e a questão social

FH e a Questão Social

A solução definitiva é gerar empregos e expandir a renda

Em dois anos de Plano Real, a questão social tem sido tratada com uma simplista sentença ouvida com frequência de ministros e do próprio presidente da República: "O combate à inflação é a melhor política social para o Brasil". Sem desmerecer o poder do efeito da queda dos índices, de 40% para 1% ao mês, sobre a renda dos mais pobres, os eleitores de FH ainda esperam que seu programa social não se resuma à estabilidade de preços. Na semana passada, o presidente reforçava a sentença, ao citar a pesquisa "Renda e pobreza - os impactos do Plano Real", da economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Sonia Rocha. Os números apurados por Sônia são expressivos e explicam porque a popularidade de FH foi tão elevada no primeiro ano do Real (só que agora vem perdendo pontos). Em apenas seis regiões metropolitanas (Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre) 5 milhões de pessoas romperam a faixa de renda abaixo da pobreza e passaram a integrar o mercado de consumo, desde o lançamento do plano até janeiro deste ano.

Se a pesquisa abrangesse todo o País os 5 milhões mais do que duplicariam. Não é por outro motivo que os setores industriais que mais cresceram no Real foram alimentos e eletrodomésticos. Os famintos passaram a comer e ficou viável o sonho do ferro elétrico, fogão e até televisão, em prestações fixas e acomodadas no orçamento da família.

Para dar mais alimento aos argumentos de FH - repito, não desprezíveis - cito aqui outro trabalho de dois economistas, também do Ipea, intitulado "Crescimento, desigualdade e pobreza: o impacto da estabilização". Os dois - Marcelo Neri e Ricardo Paes de Barros - recordam a triste história da concentração de renda no Brasil, dos anos 60 ao Real, em números que mostram um quadro dramático de desigualdade e injustiça social. Entre 1960 e 1970 - com ênfase no período em que o deputado Delfim Netto era ministro - 20% dos brasileiros mais ricos ampliaram de 54% para 62% sua participação sobre a renda total do país, enquanto os 50% mais pobres reduziram de 18% para 15%. Ou seja, os ricos ficaram mais ricos e a população de miseráveis expandiu.

Desde então, a distribuição da renda oscilou com pequenas diferenças para os ricos, mas piorou muito para os pobres. Em 1994, quando o Real foi lançado, os 50% mais pobres se apropriavam de apenas 10,4% da renda do país. Um ano depois esse percentual cresceu para 11,6%. Isso significa - calcularam os dois economistas - que a estabilidade de preços fez os ricos perderem R\$ 12 bilhões do bolo da renda nacional e os pobres se apossaram de mais R\$ 7,3 bilhões.

Não há a menor dúvida de que o ganho dos pobres na distribuição da renda e a promoção a cidadãos de 5 milhões de miseráveis são resultados concretos da queda da inflação, do plano de estabilização de FH. Mas o projeto social de um presidente sociólogo, que passou a vida escrevendo e denunciando o desigual e injusto retrato da sociedade brasileira, não deveria se contentar com pouco. A dívida social é grande demais e não pode esperar pela

vitória final contra a inflação. Quando era ministro da Fazenda, no final dos anos 60, Delfim Netto respondia aos questionamentos sobre o agravamento da distribuição de renda em seu governo com um argumento cínico: "É preciso fazer o bolo crescer para depois distribuí-lo". O bolo cresceu e a fatia dos pobres minguou. A comparação serve apenas para lembrar que adiamentos só agravam o quadro social.

O governo não despreza os problemas sociais e o Programa Comunidade Solidária é prova disso, respondem assessores de FH. Nesse particular, ou o programa está perdido e não consegue chegar às comunidades carentes ou os divulgadores do governo são inoperantes e tem atuado contra a popularidade de FH. O sociólogo Herbert de Sousa, o Betinho, tem outra explicação. Ele conta que decidiu se demitir do Comunidade Solidária depois de três conversas com o ex- ministro do Planejamento, José Serra. Em todas cobrava a liberação de verbas para o programa e em nenhuma foi atendido.

Os neoliberais arrepiam-se quando ouvem alguém falar de verbas para a área social. São gastos que oneram o déficit público e não atacam a raiz do problema, argumentam. Em 1995, o déficit público foi elevado e as verbas para a área social estavam contidas. A solução definitiva, não há dúvida, é retomar o desenvolvimento, gerar empregos e expandir a renda. Isso está nos planos do viajante Fernando Henrique Cardoso e os resultados começam a aparecer. O Banco Central contabilizou o ingresso de US\$ 3,268 bilhões de investimentos diretos (não especulativos) estrangeiros até maio. Há mais de uma década não se via tal desempenho. As grandes multinacionais abrem novas fábricas e empresas estrangeiras desconhecidas começam a apostar no Brasil.

Porém - voltando a pesquisa dos dois economistas do Ipea - a riqueza continua mal distribuída e milhares de brasileiros não possuem renda, nem educação adequada para disputarem um emprego na indústria. É do Ipea outra pesquisa que apurou a existência de 32 milhões de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza. Mesmo que o Plano Real tenha reduzido essa população não dá para fingir que ela não existe. Ou imaginar que o mercado de trabalho vai absorvê-la tão logo o país volte a crescer.

Os neoliberais sabem que o *mercado* (que no seu receituário é capaz de resolver todos os problemas da humanidade) não funciona para esses milhões de brasileiros. Nesse caso não há como escapar da intervenção do Estado, da definição de políticas públicas dirigidas para essas pessoas e da destinação de verbas orçamentárias para cumpri-las.

Suely Caldas é jornalista

Procura-se um miserável

Os programas sociais têm critérios tão restritivos que ficou difícil até ser considerado pobre no país

O número de miseráveis no Brasil era de 64 milhões em 1990, quando o IBGE fez uma pesquisa para descobrir quem ganhava menos de um salário mínimo. Dois anos mais tarde, caiu para 32 milhões, quando o Ipea comparou a renda de cada família com o gasto para comprar a cesta básica. No ano passado, os pobres foram reduzidos a 16 milhões, com base num trabalho que levava em conta o custo de vida de cada região. A paisagem social do país continua povoada por mendigos nas calçadas e meninos nos sinais de trânsito, mas, pelo menos nos papéis da burocracia pública, os miseráveis parecem grupo em extinção. Examinando-se os programas sociais de combate à miséria, constata-se que os critérios para definir quem está na pobreza e tem direito à ajuda oficial são tão miseráveis que é difícil encontrar um brasileiro pobre o bastante para ser incluído nesses programas. O milagre da redução dos pobres virou metodologia oficial em programas sociais dos municípios, dos Estados ou do governo federal.

Em janeiro passado, o Palácio do Planalto lançou um programa para dar um salário mínimo a dois tipos de pobre — os deficientes físicos e velhos com mais de 70 anos. O programa define renda familiar per capita de até 25 reais. Ou seja: apenas pessoas que vivem em famílias em que cada uma dispõe de menos de 1 real por dia para se alimentar, tomar remédio, andar de ônibus e de vez em quando comprar uma roupa é que poderiam pedir uma vaga. Resultado: com três meses de vigência, só 400 000 se inscreveram, e até agora 6 000 estão ganhando o benefício. Na realidade, 25 reais é tão pouco dinheiro que ficam de fora do programa até pessoas que, por não ter renda alguma, vivem de esmola. José Marcos Ferreira, maranhense que não tem os dois braços, vive no centro de São Paulo tocando pandeiro e pondo linha na agulha com os pés. Aos 61 anos, sem aposentadoria por invalidez, ele ganha 400 reais por mês e, com a família que tem, dá uma renda per capita de 87 reais. Ele é pobre, mas não é o pobre do programa do governo. Ficarà na rua.

ESCONDENDO A CESTA — O conceito de pobreza dos poderes públicos é diferente do que a sociedade imagina. Em Santos, cidade paulista de meio milhão de habitantes, a prefeitura do PT tem um programa tão excludente que, em março, quando começou, beneficiou só dezoito famílias — e por quatro meses. “Em quatro meses a mãe ou o pai podem ter arrumado um emprego. Se não arrumaram e se a situação continua crítica, renovamos”, diz o prefeito David Capistrano Filho. A prefeitura nem divulga o programa. Apenas distribui folhetos em lugares pobres. Teme que uma massa enorme se ache no direito à ajuda, que varia de 50 a 80 reais. Eleni Ferreira dos Santos, 26 anos, mãe de três filhos e moradora de um barraco, nem conhecia o programa. Mas também nem iria adiantar. A renda per capita de sua família é de 60 reais — acima do permitido. Em Campinas, o programa de renda mínima, em vigor há um ano, atingiu até hoje menos de 2 500 famílias, numa cidade com 1 milhão de habitantes.

A doméstica Marineide dos Santos, 34 anos, mãe de três filhas e sem marido, teria tudo para entrar no programa. Sua renda familiar per capita é inferior a 35 reais, mas ela mora há menos de três anos em Campinas. Chorou quando soube que não seria contemplada. No Rio Grande do Sul, em Gravataí, há um programa de cesta básica para velhos que beneficia cinco (isso mesmo, cinco) velhinhas, numa cidade com quase 200 000 habitantes. Uma das

beneficiadas, Zilda Farias, 72 anos, recebeu orientação para não contar às amigas que tem cesta básica. “Nós pedimos para essas velhinhas não falarem para as outras, senão todo mundo vai querer”, diz a secretária de Trabalho e Ação Social, Maria Selma Peralta. O segredo coloca dona Zilda na incômoda situação de esconder seus “sinais exteriores de riqueza” toda vez que uma amiga a visita. Distribuir cinco cestas básicas não é exatamente um programa social. É uma caridade que uma família de classe média pode fazer sem arrastar o orçamento doméstico. Mas é um viés característico da assistência social pública. Prefeituras, governos estaduais e federal querem combater a miséria, mas sem gastar dinheiro. De preferência, fazem-no até com lucro.

Em Campinas, o secretário de governo, Arnaldo Machado de Souza, admite que sai mais barato pagar a renda mínima do que assegurar outros direitos aos moradores. “Se houver uma família em que a mãe não conseguiu arrumar emprego, podemos renovar o benefício porque, até do ponto de vista econômico, é mais barato manter essa mãe em casa cuidando dos filhos”, diz ele. “Cada criança numa creche custa três salários mínimos, muito mais do que o valor do benefício.” O programa do governo federal também vai dar uma sobra de caixa. No orçamento deste ano, o governo destinou 450 milhões de reais para o programa, o que é suficiente para dar um salário mínimo por mês para 375 000 pessoas. Como o próprio governo estima que só 240 000 atenderão a todos os critérios, sobrarão 162 milhões.

“NÃO VIVE, VEGETA” — Os critérios do programa federal são tão restritivos devido, também, ao temor de atender muita gente. Estima-se que o público seria de 2 milhões de pessoas em todo o país. Um salário mínimo para cada uma iria exigir que o governo destinasse, por ano, 2,4 bilhões de reais ao programa — bem menos que o rombo do Nacional, por exemplo. Maria da Glória Almeida, 74 anos, de Feira de Santana, na Bahia, é uma das que conseguiram passar pelos critérios oficiais. Recebeu seu primeiro salário no dia 15 de março. Mas a grande parte não consegue atender às exigências. Em São Paulo, até agora, há 1 500 beneficiados. VEJA entrevistou oito dessas famílias. Apenas num caso se confirmou a utilidade do critério do governo. Trata-se de Maria da Conceição Neves, 84 anos, que não tem renda alguma e vive de favor nos fundos de uma casa na Zona Leste. Os outros sete pobres ouvidos por VEJA têm renda mais alta que 25 reais — varia entre 40 e 70 reais. Um é o tapeceiro Francisco Oliveira, 76 anos, que faz bicos e fatura 50 reais. Outra é Aurelinda da Silva, 74 anos, moradora de um barraco na Zona Leste. É sustentada pelo seu tio aposentado, que ganha 100 reais, o que perfaz uma renda per capita de 50 reais, dobro do limite. Nenhum deles pediu o benefício de má-fé. Todos vivem com grande dificuldade.

Para obter o benefício, velhos e deficientes devem levar um atestado de pobreza assinado por alguma autoridade. Mesmo os que têm renda superior a 25 reais não enfrentam dificuldades para obter o documento. “Alguém que ganha 25 reais não vive, vegeta”, diz o major José Bezerra de Menezes, já na reserva. O major assinou a declaração de pobreza para o tapeceiro Oliveira, não sabia que o limite era 25 reais e diz que não fez nada de errado. “Ele precisa desse dinheiro. Precisa até de mais. Eu o conheço há dez anos e sei que sempre viveu com dificuldade”, afirma. O juiz de paz Felício Alves de Matos também assinou um atestado igual. Era para Josefa Antonio de Oliveira, 73 anos, renda per capita de 100 reais. “Uma pessoa que ganha isso não vive. Nem importa se ganha 25, 35 ou 50 reais. Isso é irrelevante”, diz o juiz de paz. Com o atestado, dona Josefa conseguiu o benefício. Recebeu a primeira parcela, de 26 reais, no dia 22 de fevereiro. A segunda, integral, de 100 reais, saiu em 15 de março.

MARATONA — Quando nem a lupa do governo encontra um pobre à risca, é sinal de que algo anda mal. Com o programa em vigor há três meses, o presidente Fernando Henrique, numa fala recente em seu programa semanal de rádio, prometeu ampliar o limite para 50 reais. Se a promessa fosse para já, nem assim os 400 000 inscritos seriam premiados com um salário mínimo. Estima-se que, com 50 reais de renda, o número de excluídos pelo critério financeiro cairia de 100 000 para 20 000. “A lei tem exigências fortes que queremos flexibilizar”, reconhece a secretária de Assistência Social, a ex-deputada Lúcia Vânia, que coordena o programa. Há três semanas, um grupo de técnicos da área social debateu o programa por três dias em Brasília. A discussão foi centrada no limite da renda e também no excesso de burocracia.

Para provar uma miséria de dar dó, os pobres precisam enfrentar uma maratona para obter os documentos. A idéia, obviamente, é evitar que haja espertalhões com boa renda na fila dos candidatos a um salário mínimo — mas são tantas as exigências que até parece que o governo está lidando com banqueiro atrás de dinheiro barato do Proer. O deficiente precisa preencher um formulário com informações sobre si próprio e sua família. Para comprovar a renda, dele e da família, deve-se apresentar carteira de trabalho atualizada, ou contracheque, ou carnê de contribuição, ou extrato do INSS. Além disso, pede-se que o candidato faça exames físicos e psicológicos com uma equipe multiprofissional do SUS. Como o SUS não dispõe dessas equipes, o candidato — que é um deficiente físico, lembre-se — precisa ir de médico em médico. A seguir, os papéis são enviados a um posto do INSS. A resposta demora, em média, sessenta dias. Para velhos, só se dispensam os exames, mas exige-se uma certidão que comprove idade superior a 70 anos. Feito isso, o benefício passa a ser concedido — mas é revisto a cada dois anos, quando o contemplado tem de começar tudo de novo.

A papelama é um traço característico dos programas sociais no país. Para ter direito a uma cesta básica do programa Comunidade Solidária, coordenado pela primeira-dama Ruth Cardoso, também é um calvário. Os critérios são definidos nos municípios e há casos em que se exclui uma família que recebe um salário mínimo ou tem uma única cabeça de gado. Em Brasília, para ter direito a um mínimo, a família tem de manter o filho na escola, morar há pelo menos cinco anos na cidade e ter renda per capita de até 50 reais. Se os filhos faltarem muito à escola, a família é excluída do programa. Das 19 000 famílias que já se inscreveram até hoje, 4 000 não conseguiram atender aos critérios.

Em Santa Catarina, o governo estadual mantém um programa que dá 114 reais para idosos e deficientes. Exige-se que o candidato não tenha renda alguma — situação teoricamente impossível, pois com renda zero ninguém teria dinheiro sequer para adquirir as proteínas e calorias necessárias à manutenção do organismo. Criado há quarenta anos, o benefício atende 173 pessoas num Estado com 4,7 milhões de habitantes. O candidato a essa pensão faz uma verdadeira corrida de obstáculos para chegar lá. Precisa providenciar oito documentos diferentes. Cumprida essa etapa, deve aguardar que uma assistente social faça uma visita a sua casa. Se passar pelo teste, deve fazer um requerimento, datilografado, ao governador do Estado. (Supõe-se que o papel seja doado, a máquina de escrever, emprestada e que o datilógrafo trabalhe de graça.) O governador faz um projeto de lei, que é votado pela Assembléia Legislativa. Se aprovado, sai no Diário Oficial. Paraplégica desde o nascimento, Lúcia Aparecida Godoz, 40 anos, levou dois anos para vencer o cerco burocrático. Hoje, vivendo com a mãe e entrevada num quarto, recebe 114 reais

DINHEIRO NO ESCURO

Os gastos sociais aumentam e os resultados não melhoram. Falta eficiência.

Por Adriana Carvalho

Entre 1995 e 2001, os gastos sociais do governo federal alcançaram R\$ 430 bilhões, de acordo com um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Somem-se a esse valor o montante aplicado por estados e municípios e o dinheiro destinado à Previdência Social e o valor total de gastos sociais no período chega a R\$ 1,7 trilhão, cifra que ultrapassa com folga o PIB brasileiro de um ano inteiro. O número de pessoas que vivem na pobreza e na indigência no País, entretanto, não diminuiu no período. Tampouco a desigualdade resultante da má distribuição de renda.

Para os pesquisadores do Ipea! que realizaram esse estudo, o valor apenas parece expressivo, mas não é suficiente para dar conta das necessidades sociais brasileiras. Outros especialistas, porém, afirmam que o problema não é falta de dinheiro e sim de organização, integração dos programas nas esferas federal, estadual e municipal, focalização das políticas na população mais carente e avaliação do impacto dos programas. O economista Ricardo Paes de Barros, também do Ipea, chegou a declarar certa vez que, se todo esse dinheiro fosse jogado de avião, teria mais chance de chegar aos pobres do que através dos programas feitos até agora no País.

Para começar, não se sabe nem quantos programas públicos sociais existem no Brasil, já que não há uma listagem das políticas. A falta desse tipo de informação faz com que muitos programas sejam lançados no escuro, como se uma empresa decidisse colocar um produto novo no mercado sem fazer pesquisas para saber se há demanda, quais são os concorrentes e qual o perfil do consumidor.

Ao iniciar o cadastramento das famílias que podem fazer parte de programas de transferência de renda, os coordenadores do Bolsa-Família, do Ministério da Assistência Social, descobriram que, hoje, no Rio de Janeiro, existem cerca de 60 programas diferentes voltados para a juventude. O que não se sabe é se todos são realmente necessários, se há sobreposição ou competição entre eles e quais os mais eficientes. Também durante o planejamento do Bolsa-Família (que unificou vários programas como Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação), o governo descobriu que muitas famílias carentes não ganhavam nada enquanto outras ficavam com três ou mais bolsas.

“Os programas sociais deveriam ser articulados na base da sociedade. É como construir uma casa em que a olaria manda os tijolos e a loja de construção manda as esquadrias a seu bel-prazer, sem saber qual a demanda de quem está construindo. As comunidades, os municípios é que sabem o que precisam”, diz o cientista político Ladislau Dowbor, professor de pós-graduação da PUC de São Paulo e consultor de diversas agências da

Barulho.

Marinho diz que se busca alarde na mídia

Organização das Nações Unidas.

Dowbor acrescenta ainda que, para de! finir prioridades e eleger quais os programas que necessitam, as comunidades deveriam ser municiadas com as informações que são colhidas por institutos de pesquisa e acadêmicos. “Hoje em dia, um pesquisador vai à favela X para saber como vive aquela comunidade e depois transforma os resultados em um trabalho acadêmico que ficará arquivado na universidade. Os moradores daquele local não terão acesso às informações das quais poderiam se beneficiar para tomar decisões sobre o que fazer para melhorar de vida. Então, temos o paradoxo de produzir um dilúvio de informações e, ao mesmo tempo, sofrer pela falta delas, porque não estão organizadas e muitas vezes não são acessíveis. Informação é um bem caro, precioso, que poderia ser produzido em quantidade menor, mas com alta qualidade”, diz o cientista polí! tico.

O pesquisador do Ipea e professor da Faculdade de Economia da Uerj, Alexandre Marinho, que estuda a avaliação de programas sociais, concorda com Dowbor. “Muitos programas são feitos com dinheiro público, são avaliados por instituições com dinheiro público e depois seu acesso fica restrito à própria instituição que levantou os dados. Algumas vezes, é preciso pagar para ver o estudo. Em outras ocasiões, os pesquisadores nem divulgam, pois as informações se transformam em capital para eles. Eles ficam à frente de determinados campos de estudo, pois só eles possuem os dados, as informações que levantaram anteriormente”, afirma Marinho.

Outro motivo apontado para a manutenção do índice de 33% de cidadãos abaixo da linha da pobreza e de 14% em estado de indigência, além dos conhecidos problemas estruturais, históricos e econômicos do Brasil, é o foco das políticas sociais. “De todo o dinheiro aplicado pelo governo em políticas sociais, apenas cerca de 20% chega aos mais pobres. O resto vai para a classe média”, afirma Vinod Thomas, diretor do Banco Mundial no Brasil. Esses excluídos não fazem parte, por exemplo, do público-alvo de grandes programas sociais, como o pagamento de Seguro-Desemprego e dos benefícios da Previdência Social.

Vinod Thomas.
Os pobres não são o alvo dos grandes programas sociais

Isso não quer dizer que tais direitos do cidadão devam ser alterados, mesmo porque, se não fossem os recursos da Previdência, conforme aponta o estudo do Ipea, a porcentagem de pobres saltaria para 45%. “O que &! eacute; preciso fazer é promover a inclusão dessas pessoas em programas sociais, de maneira mais rápida e abrangente. Esse é um dos grandes desafios da política social atualmente”, afirma Ricardo Henriques, secretário-executivo do Ministério da Assistência Social, que coordena o programa Bolsa-Família.

Segundo ele, também está entre os desafios fazer com que a avaliação do impacto dos programas torne-se um hábito dos gestores. “Há uma tradição no País de não medir o impacto dos programas sociais. O que se costuma fazer é apenas uma contabilidade do fluxo financeiro para mostrar, por exemplo, que em X anos foram construídas X creches com um volume X de dinheiro.

Mas não se avalia de que maneira a construção dessas creches contribuiu para a melhoria de vida das crianças daquela localidade! . Uma avaliação séria de impacto dá transparência

aos programas e é um instrumento importantíssimo de democracia”, afirma Henriques. Segundo o secretário, o Bolsa-Família vai contar com um Sistema Nacional de Avaliação, que está sendo desenvolvido especialmente para esse fim, mas poderá ser eventualmente utilizado para outros programas.

Além de apresentar como resultado a contabilidade, é também muito comum medir a eficácia dos programas por meio de indicadores sociais gerais. A renda per capita e os índices de desenvolvimento humano (IDH) são alguns dos preferidos. “Medir o desenvolvimento de um programa, de uma região ou de uma nação apenas com a renda per capita é como pilotar um avião olhando para os ponteiros do combustível, sem considerar a altitude, a pressão, etc.”, critica Hazel Henderson, economista radicada nos Estados Unidos que esteve recentemente no Brasil para participar da Conferência Internacional sobre Indicadores de Desenvolvimento Sustentável e Qualidade de Vida. Henderson é co-autora do indicador Calvert-Henderson, que se propõe a ser mais abrangente que o IDH e a considerar, para a medição da qualidade de vida, aspectos como meio ambiente, direitos humanos, segurança pública, energia e infra-estrutura.

Críticas.
Hazel questiona o IDH

Um exemplo disso é o que acontece com o Programa de Combate à Pobreza Rural, realizado desde 1998 nos estados do Nordeste, considerado um exemplo de eficiência pelo Banco Mundial, que já investiu nele US\$ 665 milhões. O programa apresenta avanços importantes, como maior participação da sociedade no projeto, já que o dinheiro não é repassado para as prefeituras e sim para conselhos públicos formados por representantes da sociedade civil, como a Igreja, as associações de agricultores, etc. Isso permitiu ao Banco Mundial constatar que 92% do dinheiro realmente chegou aonde deveria, ou seja, aos pobres. Os outros 8% foram usados para cobrir custos administrativos. Segundo a instituição, mais de 50% das famílias da zona rural nordestina já se beneficiaram com o programa.!

Mas se beneficiaram de que forma? O Banco Mundial cita como indicadores a queda da mortalidade infantil (de 73 por mil nascidos vivos para 44) e o crescimento das matrículas primárias (de 75% para 91%). Mas admite que esses indicadores refletem também o crescimento econômico na região e outras iniciativas sociais, como a utilização da multimistura, a farinha nutritiva com a qual a Pastoral da Criança combate a desnutrição infantil.

“Antes de lançar um programa social, os gestores deveriam decidir de que maneira ele será avaliado no futuro. É preciso também conhecer quais são os programas correlatos que já existem e verificar a disponibilidade de recursos para o programa”, afirma Alexandre Marinho.

Segundo ele, alguns programas são anunciados com grande alarde em propagandas e na imprensa, mas, na hora de entrar em vigor, percebe-se! que não há como mexer no orçamento para dispor de verbas. Parece surreal, mas acontece. “As pessoas deveriam planejar melhor. Deveriam. Mas existe um grande abismo entre o que as pessoas sabem

que devem fazer e o que efetivamente elas fazem”, diz Marinho.

Os indicadores utilizados para eleger quem pode ser beneficiado pelo programa devem ser escolhidos com muita atenção. “As regras que definem quem pode participar ou não costumam produzir mudanças de comportamento nas pessoas que são alvo do programa, nos governos que os gerenciam, enfim em todos os envolvidos”, afirma o pesquisador.

No início da década de 90, Marinho se recorda de que houve um programa de distribuição de leite que tinha como critério o peso das crianças. Ou seja, só levava leite para casa a criança que estivesse abaixo do peso ideal. Como as mães carentes usavam o leite ! não apenas para um único filho, mas para toda a prole, optavam por manter uma das crianças magra para continuar recebendo a ajuda para o resto da família. A mudança de comportamento também foi observada com a política de cotas raciais nas universidades. Para ser considerado negro e poder participar do regime de cotas, tudo o que o programa pedia era uma autodeclaração do aluno. “O que aconteceu é que, no papel, a população negra da Uerj, onde trabalho, aumentou consideravelmente. Mas, no campus, a realidade era outra”, diz Marinho.

Ainda de acordo com o pesquisador, no desenho de cada programa deveriam constar os critérios de avaliação, como e quem vai avaliar, quem vai fazer a compilação dos dados (uma auditoria externa ou não) e onde eles ficarão armazenados. É preciso também definir o objetivo da avaliação! o.

“Na universidade, certa vez, me informaram que os alunos fariam uma avaliação dos professores. Quando eu perguntei para que serviria a avaliação, ninguém soube me responder. O objetivo seria mudar o quadro de professores, puni-los? Se não se sabe para que é feita uma avaliação, o estudo vira um trabalho acadêmico que vai ficar arquivado em uma biblioteca e nunca ninguém vai usar para mais nada. No caso dos programas sociais, eles podem ser avaliados para mostrar se foram efetivos, para gerar dados para fazer um outro programa, para balizar políticas sociais ou mesmo para fazer retórica política”, afirma Marinho.

Mais do que promover a transparência e a democracia, as avaliações são importantes também para derrubar preconceitos. Há um senso comum de que a escola pública já foi boa um dia, mas, hoje, ensino! bom mesmo só há nas instituições privadas. “Esse conceito está ligado aos colégios privados mais famosos, que são inacessíveis para boa parte da população. Mas para cada um desses colégios de nome eu posso citar dez escolas privadas que prometem entregar diploma de ensino fundamental e médio em seis meses”, explica Marinho.

O questionamento da eficácia e avaliação dos programas sociais no Brasil é algo recente. Até pouco tempo, segundo Alexandre Marinho, não era considerado relevante por uma parcela significativa da inteligência brasileira. “Não dava prestígio acadêmico”, diz ele. Agora, diante dos números que mostram a imobilidade dos níveis de pobreza mesmo em face de investimentos pesados, a discussão ganha maior importância. Mas, como ressalta a diretora do Ipea, Ana Maria Peliano, &e! preciso cuidado para que não se pense que há dinheiro demais para o social no Brasil, que poderia ser desviado para outras áreas. “É preciso entender que melhorar a eficácia dos programas não significa dizer que, no futuro,

serão necessários menos verbas para o social. Ao melhorá-los, pode haver um aumento da demanda pelos programas, com a inclusão de mais beneficiários”, diz ela.

Registro de cadastros sociais ultrapassa população do país

GABRIELA ATHIAS da **Folha de S.Paulo**, em Brasília

O governo federal criou no fim de 2003 um grupo de trabalho para estudar as bases de dados sociais do país, formadas por cinco cadastros oficiais, e descobriu os registros de 541 milhões de brasileiros --cerca de 370 milhões de pessoas a mais do que a população oficial do Brasil. Isso ocorre, principalmente, devido à duplicidade existente nos cadastros.

O grupo analisou e cruzou informações da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), DataSus (departamento de tecnologia do Sistema Único de Saúde) e DataPrev (empresa de tecnologia e informação da Previdência Social).

A análise vai servir para, entre outras coisas, aprimorar no futuro o Cadastro Único, que serve de base para a transferência de renda unificada do governo federal por meio do Bolsa-Família, programa que pretende atender até 2006 a 11,4 milhões de famílias. Foram contabilizados 541 milhões de registros, feitos ao longo das últimas décadas em todo o país. Ao cruzar informações, foram identificados 289 milhões de dados duplicados. Ainda assim, restariam 252 milhões de brasileiros. Esse número é 48% maior do que o total da população brasileira --segundo o Censo 2000, de 169.799.170 de habitantes.

A existência dos 252 milhões de registros de brasileiros não quer dizer que todo esse contingente receba algum tipo de benefício do governo.

Hoje, o governo brasileiro paga aproximadamente 10 milhões de benefícios sociais, incluindo o Benefício de Prestação Continuada, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Bolsa-Escola e o Bolsa-Família.

Segundo Cláudio Roquette, diretor do Departamento de Informações de Dados Sociais, até o Bolsa-Família, que atende hoje a 3,6 milhões de famílias, corre risco pequeno de duplicidade. Mas ele não descarta a possibilidade de haver duplicidade nos outros programas do governo.

Roquette apresentou ontem dados do relatório produzido pelo grupo de trabalho -- intitulado "Integração de Cadastros Sociais, um Plano de Implementação"-- no 1º Seminário Nacional do Cadastro Único, em Brasília.

Segundo Roquette, as duplicações no cadastro que não foram identificadas ilustram, entre outros casos, uma situação comum a milhares de brasileiros, que é o fato de a mesma pessoa ter tirado ao longo da vida mais de uma carteira de identidade. Nesses casos também é comum o nome do proprietário ser abreviado ou não obedecer à grafia original. Por isso, afirmou Roquette, é praticamente impossível identificar a duplicidade de registro. Foram contabilizados pelo grupo de trabalho todos os cidadãos que possuem PIS (Programa de Integração Social), Pasep (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), NIT (Número de Identificação do Trabalhador) e os beneficiários dos programas sociais de transferência de renda do governo, por meio do Cadastro Único.

Apesar da duplicação, Roquette está convencido de que grande parte dos brasileiros pobres não integra as bases sociais do país.

O Cadastro Único é hoje uma das principais ferramentas do Bolsa-Família. Até dezembro de 2003, 7,9 milhões de famílias tinham sido cadastradas.

O governo paga, por meio do Bolsa-Família, de R\$ 15 a R\$ 95 mensais a famílias com renda mensal per capita de até R\$ 100 mensais. A principal condição para que uma família receba o benefício é estar incluída no cadastro.

O governo pretende conceder a todos os cidadãos um NIS (Número de Identificação Social), que será usado em toda a rede social do governo.

Autor:

Origem do texto: DA SUCURSAL DE BRASÍLIA

Editoria: BRASIL Página: C8

Edição: São Paulo Mar 24, 2004

Observações: SUB-RETRANCA

Assuntos Principais: GOVERNO FEDERAL; PROGRAMA SOCIAL; EXCLUSÃO SOCIAL; TRANSFERÊNCIA DE RENDA; BOLSA-FAMÍLIA /PROGRAMA/; CADASTRO; MUDANÇA

Governo quer mudar inscrição do Bolsa-Família
DA SUCURSAL DE BRASÍLIA

O governo quer mudar a forma de cadastrar as famílias pobres, que são o público-alvo do Bolsa-Família, o programa unificado de transferência de renda. Hoje, são elegíveis famílias com renda per capita mensal de até R\$ 100 mensais. O objetivo do governo é substituir renda por uma avaliação socioeconômica.

A idéia, explicou ►Ana◄►Fonseca◄, secretária-executiva do Ministério do Desenvolvimento Social, é que seja elaborado um novo formulário de cadastro com informações sobre condições de moradia da família.

Os principais desafios da área social do governo são driblar as restrições orçamentárias, já que o cadastramento impõe custos, e convencer as prefeituras a aderirem a mais uma "operação cadastro".

As prefeituras já cadastraram, no governo passado, famílias para o Bolsa-Escola, para o Bolsa-Alimentação e para o Auxílio-Gás. Desde outubro, os beneficiários desses programas recebem dinheiro por meio do Bolsa-Família. A exceção são 3 milhões de famílias que eram do Bolsa-Escola.

Um dos objetivos do "1º Seminário Nacional do Cadastro Único", que começou ontem, em Brasília, é tentar chegar a um consenso com representantes de prefeituras e Estados sobre essa nova forma de cadastrar.

Uma burocracia que come cestas

17/10/1999

Autor: ELIO GASPARI

Editoria: BRASIL

Página: 1-18 10/6190

Edição: Nacional

Mais uma jóia da reunião anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, a Anpocs. A economista Lena Lavinas, do Ipea, comparou dois programas sociais em operação no país. Um é o Prodea, o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos, do governo federal, criado em 1993 e hoje integrado ao Comunidade Solidária. Distribui cestas básicas em comunidades carentes. O outro é o Cesta do Povo, mantido pelo governo da Bahia. Vende gêneros alimentícios a preços subsidiados em 409 pontos do Estado. A professora Lavinas foi buscar uma resposta para a seguinte pergunta: o que funciona melhor, a distribuição de comida ou a transferência de renda (por meio do subsídio)? Dois em cada 10 brasileiros não ganham o suficiente para comprar a comida necessária a uma nutrição adequada. Um programa alimentar que atingisse os 32 milhões de necessitados custaria R\$ 8,4 bilhões ao ano. Noutra conta, com R\$ 4,5 bilhões seria possível suprir as necessidades de 70% dos necessitados. Em 1998 o Prodea distribuiu 28,5 milhões de cestas básicas em 2.200 municípios (contra 3,1 milhões em 1995). Mesmo sabendo-se que a quantidade de calorias de cada cesta foi reduzida em mais ou menos 20%, são bons números e atingem cerca de 20% das famílias carentes. A eficiência é outra questão. Em 1997 o programa gastou quase metade dos seus recursos pagando sua folha de pessoal. Dos R\$ 20 gastos com cada cesta, R\$ 9 foram gastos com pessoal. Ou seja, o programa come a mesma quantidade de dinheiro que usa para levar comida a quem tem fome. A Cesta baiana funciona de forma diversa. Atinge 1 milhão de famílias, aproximadamente um terço da população do Estado. Não dá comida e tem uma estrutura burocrática simples. Vende os gêneros a preço subsidiado. Comparando-se o preço dos alimentos da Cesta do Povo com

os do Prodea resulta que, com R\$ 20, compra-se, na Bahia, 24% mais calorias do que pelo programa federal. Conclusão da professora Lavinias: "Se a distribuição de alimentos do Prodea fosse substituída pelo seu equivalente em renda, o governo federal estaria transferindo um maior benefício no acesso alimentar às famílias beneficiárias que alocassem essa renda na Cesta do Povo." Ela ressalva que a experiência baiana não pode ser estendida a todo o país, mas pergunta se não seria o caso de se discutir a desativação do Prodea, colocando-se no seu lugar um programa que, em vez de dar comida, transferisse renda. Uma coisa é certa, com os R\$ 20 que o governo federal gasta em cada cesta, os cidadãos poderiam comprar a mesma quantidade de alimentos nos balcões do varejo de pelo menos três capitais. A professora pesquisou os preços de Belo Horizonte, Curitiba e Salvador. Verificou que a cesta federal e o balcão empatavam em Salvador, eram ligeiramente mais caros em Belo Horizonte e mais baratos em Curitiba. Uma última informação da professora Lavinias, destinada a ilustrar quem acredita que necessitado e vagabundo são coisas parecidas: a taxa de atividade dos chefes de famílias que não comem o suficiente para se nutrir é de 75%, a mesma dos outros chefes de família, independente da renda que tenham

Exclusão social é maior desafio da AL, dizem especialistas

Recife - Os países da região da América Latina e do Caribe, inclusive o Brasil, obtiveram avanços significativos, nos últimos 10 anos, na área de saúde, com a redução dos índices de mortalidade infantil e materna e controle de doenças infecciosas, mas a exclusão social é o principal desafio a ser enfrentado para obtenção das metas do milênio, um conjunto de iniciativas a serem atingidas até 2015, por 189 nações.

Foram algumas das conclusões a que chegaram os participantes do V Fórum Europeu e Latino Americano, Eurolac, promovido pelo Banco Mundial e Ministério da Saúde do Brasil, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID e de outras instituições, segundo informa a *Agência Brasil*.

O evento, encerrado hoje, reuniu durante três dias na capital pernambucana ministros de saúde, pesquisadores e técnicos de 52 países.

Na abertura do encontro, o vice-presidente do Banco Mundial, Vinod Thomas, reconheceu que a saúde da população está integralmente ligada a produtividade e ao crescimento econômico. Ele disse que crianças bem alimentadas não faltam à escola por causa de doenças e se tornam adultos mais produtivos.

De acordo com Evangeline Javier, gerente da área de saúde do Banco Mundial, investimentos em saneamento, educação e transporte são fundamentais para melhorar as condições da saúde pública, principalmente entre os mais pobres. Ela revelou que 11% da população da América Latina e do Caribe, o equivalente a 56 milhões de pessoas, vivem ainda em situação de miséria, vulneráveis a doenças. O encontro, que acontece a cada dois anos, foi realizado pela primeira vez no Brasil.

Luís Nassif

O brasileiro da década

O mais importante homem público brasileiro da década não trabalha no mercado financeiro, nunca pensou na inflação inercial, não tem "papers" publicados, não comanda grupo econômico nem lidera partido político, nunca teve cargo de ministro, é funcionário aposentado da Petrobras e possui um honesto Gol de cor vermelha. Hoje em dia trabalha no segundo escalão do Ministério do Planejamento e Gestão e é DAS 6 do serviço público. Por "mais importante", no caso, considere a figura pública que mais trouxe resultados para a modernização da economia brasileira. É o mesmo critério das empresas. A ação mais importante é a que mais ajuda a empresa a crescer e a se fortalecer.

Jorge Gerdau Johannpeter, o empresário brasileiro de melhor visão estratégica, é um dos que o tratam como mestre. E credita a ele o mérito de ter ajudado a abrir a cabeça do empresariado brasileiro nos anos 80 e 90. Pedro Parente e Clóvis Carvalho, os dois técnicos que mais conhecem a máquina pública, bebem diariamente de sua sabedoria e não deixam por menos.

Seu currículo é rico. Nos anos 80, revolucionou o conceito de qualidade e planejamento no setor privado, por meio de um programa de capacitação com fornecedores da Petrobras, para a fabricação de equipamentos para tecnologia de águas profundas. Na ocasião, trouxe a tecnologia de planejamento aprimorada pela Nasa, para colocar o homem na Lua.

No governo Collor, em meio ao amadorismo que campeava, era o guru do grupo que conduziu o trabalho mais consistente de modernização nacional, que incluía Dorothéa Werneck, Antônio Maciel e Luiz Paulo Velloso Lucas.

Nos anos 90, restaurou a tradição de planejamento no país -que havia sido destruída pela crise dos anos 80, nos setores público e privado. Os homens que melhor sabem organizar os fatores econômicos e planejar o futuro tem-no como inspirador máximo.

De volta ao governo, foi o planejador do "Brasil em Ação" -a primeira experiência de gerenciamento moderno no setor público. E, agora, do novo Plano Plurianual (PPA), em que alia uma enorme sofisticação analítica com as mais modernas ferramentas de gerenciamento pela Internet.

O reconhecimento máximo ao seu trabalho foi na posse dos novos ministros, em um movimento que passou despercebido da imprensa e da coluna -para o qual fui alertado por Gerdau. Pela primeira vez, desde que se conhece por empresário, Gerdau viu um presidente da República comportando-se como executivo de grande empresa. Em vez de firulas retóricas ou promessas vagas, FHC definiu claramente a missão de governo e, depois, o papel que esperava de cada ministro, sem dispersão nem tergiversações -uma postura inédita em quatro anos e meio de governo e um e tanto como ministro da Fazenda. No final, FHC fez uma menção expressa ao inspirador daquelas mudanças: José Silveira, secretário de Gestão do Ministério do Planejamento.

O serviço público brasileiro tem tradição de funcionários exemplares, do general Horta Barbosa, nos anos 30, aos históricos Jesus Soares Pereira e a turma da Sumoc, no início dos anos 50, até a geração de funcionários do Banco do Brasil que enriqueceram o serviço público após a redemocratização. Mas, provavelmente, nenhum trabalho foi mais abrangente, rico e determinante para o futuro do país do que a obra de Silveira.

A dificuldade de conceituar melhor seu trabalho impede seu reconhecimento pela mídia.

Ocorre com todo trabalho revolucionário e complexo, ainda mais em um país acostumado ao raciocínio monocromático, de reduzir toda a problemática do desenvolvimento ou à luta

contra a saúva ou à luta contra a inflação.

O mundo de Silveira está a anos-luz dessas firulas. Por isso mesmo, é de uma profundidade e complexidade difíceis de ser compreendidas pelos leigos.

Trazendo as modernas ferramentas de gestão para o planejamento federal, Silveira induziu o governo a dois movimentos complementares fundamentais na vida de quem quer que seja -países, empresas ou pessoas. O primeiro, a pensar sua "missão", a definir sua "visão de futuro", o que se pretende alcançar. O segundo, organizar gerencialmente o país para atingir as metas propostas.

No momento, está ocorrendo uma revolução silenciosa no setor público, que conseguiu conquistar coração e mente do mais alto funcionário público do país, pessoa que parecia definitivamente condenada a habitar o mundo vago das formulações genéricas e acadêmicas: o próprio FHC.

Se o governo FHC vai ser bem-sucedido ou não, são outros quinhentos, que dependem da energia do seu líder para acelerar o processo e responsabilidade para não continuar cedendo às demandas populistas de sua base aliada.

Mas as bases do moderno gerenciamento do setor público brasileiro estão bem plantadas, seja qual for o governo que vier, porque, funcionário público, José Silveira não serve a governos, serve ao país.

POLÍTICAS SOCIAIS Para Banco Mundial, Brasil deve crescer 6% ao ano por 15 anos para reduzir indigentes pela metade

Gasto social do Brasil é pequeno, diz Bird

ANDRÉ SOLANI
LEONORA PARAGUASSU
DA SUCURSAL DE BRASÍLIA

O Brasil precisa crescer 6% ao ano, nos próximos 15 anos, se quiser diminuir pela metade o número de indigentes no país, declarou ontem o economista-chefe para o Brasil do Banco Mundial, Joachim von Arnberg.

Na avaliação de Joachim von Arnberg, a projeção foi feita com base nas metas de combate à pobreza que o governo brasileiro teria manifestado.

Segundo os cálculos do Bird, em 1999, 22,6% da população brasileira não ganhava o suficiente para comprar um cesta básica de alimentos. O banco classifica como miserável quem ganha menos de R\$ 65 por mês.

É só esse crescimento não seria suficiente para erradicar completamente a miséria. Também seria preciso aumentar um pouco mais os gastos sociais governamentais.

Até o ano de 2015, o governo teria de aumentar em US\$ 6 bilhões os recursos disponíveis por ano para programas de transferência de renda, como a bolsa-escola e projetos de renda mínima.

Crescer 6% ao ano é uma meta ambiciosa. Nos últimos 10 anos, por exemplo, a taxa média de expansão da economia brasileira foi de 2,3%, segundo dados apresentados pelo ex-presidente do Banco Central Afonso Pastore, em sua apresentação no Fórum do Banco Mundial sobre Desenvolvimento, "O Acesso à Pobreza".

Para este ano, a projeção do governo é de um crescimento de 4%. O economista da consultoria Tendências, Gustavo Loyola, outro ex-presidente do Banco Central, afirmou à Folha que o país, na atual conjuntura, não pode crescer mais que 4% ao ano. Se ele crescesse acima disso, as importações aumentariam tanto que o país não teria dinheiro para pagar seus compromissos externos, como pagamentos de juros da dívida e remessas de lucros.

Crescimento

Para Arnberg, no entanto, após o corte de gastos feito pelo governo e possível pensar em crescer 6% ao ano. "É uma taxa alcançável", declarou.

Numa projeção de crescimento mais realista, de 4,5% ao ano, Arnberg afirma que o país chegaria a uma taxa de indigência de 15,5%, em 2015.

Para alcançar a meta de 11% teria de ampliar e reformar as atuais políticas sociais. Ele afirma que apenas 13% do gasto social, incluindo as despesas com a Previdência Social, conseguem chegar aos 20% mais pobres.

Arnberg defende uma ampliação dos programas de combate à pobreza na região Nordeste, na área rural e em cidades pequenas, pois são os lugares que concentram o maior número de miseráveis no país.

"O senso comum acredita que a pobreza está nas metrópoles, mas os dados não mostram isso", observou Arnberg.

Segundo ele, essa orientação dos gastos melhoraria o impacto das políticas sociais governamentais e ajudaria no cumprimento do objetivo de reduzir pela metade a indigência.

Se o Brasil repetir o desempenho econômico das duas últimas décadas —crescer cerca de 3% ao ano—, o economista do Banco Mundial considera "muito difícil" reduzir a porcentagem de pobres para 11%.

"Seria necessário um investimento em educação e outras políticas sociais muito grande", declarou o economista. De acordo com ele, o esforço fiscal necessário poderia prejudicar a estabilidade econômica, embora ele acredite que seria factível.

Banco Mundial

O Banco Mundial não está satisfeito com a atuação dos países de desenvolvimento no combate à pobreza. "A verdade é que não estamos muito contentes", declarou ontem à Folha o economista-chefe e vice-presidente da instituição, Nicholas Stern.

Segundo ele, os países ricos não estão cumprindo a promessa de doar 0,7% do total de riquezas produzidas (Produto Interno Bruto) para os mais pobres.

"Atualmente, as doações se limi-

Políticas sociais não ajudam os pobres, diz Ipea

DA SUCURSAL DE BRASÍLIA

O economista Ricardo Paes de Barros, diretor do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), disse ontem que o maior problema das políticas sociais no Brasil é não beneficiar quem realmente precisa delas.

"Se todos os recursos usados nas políticas sociais do Brasil fossem jogados de um helicóptero, os pobres teriam mais chances de recebê-los do que da maneira como são aplicados hoje".

A análise é endossada pelo relatório apresentado pelo economista-chefe para o Brasil do Banco Mundial, Joachim von Arnberg. Segundo o estudo, apenas 13% dos gastos sociais chegam aos 20% mais pobres.

O caso mais grave seria o do ensino superior. Segundo o relatório, menos de 1% dos recursos para universidades públicas chegam aos mais pobres. "O Brasil tem todos os programas necessários, mas quem recebe não é quem precisa", disse Barros. Ele cita como exemplos de erro dos gastos sociais as universidades públicas e o sistema de previdência.

Nas universidades, diz que a solução é cobrar de quem pode pagar. "Não queremos que os ricos deixem de frequentar a universidade pública, mas que paguem por ela", diz. Barros sugere formas para isso, como cobrar pelo estacionamento ou exigir o CPF digital na hora da matrícula. Cobrando o desconto no Imposto de Renda.

"Com isso poderíamos dar uma bela parte que o pobre pudesse fazer a faculdade sem trabalhar", disse.

A resposta oficial do Ministério da Educação é que o governo não pensa em cobrar mensalidade em universidades públicas. No entanto, o MEC já fez estudos sobre a viabilidade da ideia.

tam a algo entre 0,2% e 0,3% do PIB desses países", disse.

Essa não é do tipo problema, segundo Stern. Os gastos dos 21 países desenvolvidos, membros do DAC (sigla em inglês para Comitê de Assistência ao Desenvolvimento) diminuíram ao longo da década de 90.

Em 1992, cada país gastava cerca de US\$ 75 por habitante em doações. Esse valor caiu para cerca de US\$ 50 em 1998.

O Banco Mundial reclama que a queda das doações aconteceu num momento em que a renda per capita desses países cresceu. Em 1992, era de mais de US\$ 25 mil. Em 1998, chegou a cerca de US\$ 29 mil.

David de Ferranti, vice-presidente para América Latina do Banco Mundial, também está preocupado com o fato de que os países ricos cumpram a promessa de aliviar a dívida externa de 20 países pobres altamente endividados.

Segundo Ferranti, a promessa de levantar recursos para reduzir em mais de 50% a dívida desses países foi feita, mas até hoje não foi cumprida pelas nações desenvolvidas.

"Estamos fazendo um esforço para convencer os parlamentares dos países ricos a aprovarem o dinheiro prometido".

Stern também afirmou que o Banco Mundial vai pressionar as economias mais ricas, principalmente os Estados Unidos e os países integrantes da União Europeia, para que reduzam as barreiras comerciais à importação dos produtos dos países em desenvolvimento.

De acordo com o Banco Mundial, os países mais pobres dizem de arrecadar entre US\$ 120 bilhões e US\$ 150 bilhões por ano somente por conta das dificuldades impostas pelas nações mais ricas à importação de produtos agrícolas.

O ministro Pedro Malan e o deputado Afloizio Mercadante se cumprimentam, depois de terem discutido na Comissão de Orçamento

Líder petista bate boca com Malan

DA SUCURSAL DE BRASÍLIA

O ministro Pedro Malan (Fazenda) e o deputado Afloizio Mercadante, líder do PT na Câmara, bateram boca ontem durante depoimento do ministro na Comissão de Orçamento do Congresso.

A discussão começou quando Mercadante acusou Malan de ter dois discursos: um como ministro e outro como candidato em 2002.

"Quando faz campanha, o ministro cita Marx e promete dinheiro para todos. Mas quando é ministro, não faz nada", afirmou o deputado. "Mas quando o governo, o ministro age como primeiro aluno do FMI".

O ministro rebateu, acusando o partido de Mercadante de ser es-

quitrônico. "O PT condena o calote à dívida externa, mas apoia o plebiscito da CNEB. O partido participou dos debates da Lei de Responsabilidade Fiscal e depois recorreu ao Supremo contra a lei. Isso é esquizofrenia", disse.

Disse ainda não ser candidato a presidente da República.

A discussão obteve um quando o debate entrou no tema aumento do salário mínimo. Malan reconheceu que o salário é baixo e que precisaria ter um aumento maior do que os 5,57% previstos na proposta orçamentária para 2001. Porém falou que não há recursos para um aumento maior e disse que qualquer outro acréscimo dependia de o Congresso encontrar receitas correspondentes.

Mercadante voltou a atacar, mostrando que o aumento previsto correspondia a R\$ 0,28 por dia no bolso dos assalariados.

"Esse aumento é ridículo, não paga o copo de água mineral nem a tinta da caneta Mont Blanc que o ministro usou hoje aqui", disse o deputado. "Eu não uso Mont Blanc, uso essa caneta vagabunda", disse o ministro, mostrando a caneta para os câmeras de TV.

Mercadante acusou o governo de ter aumentado em 700% a dívida mobiliária brasileira e de ter colocado no Orçamento um rombo de R\$ 15 bilhões do Banco Central em 99 sem ter explicado a origem do déficit. Malan disse que o fim da inflação teve um preço, que precisava ser pago pela sociedade.

No final, Malan e Mercadante chegaram a um acordo. O petista propôs uma solução para o aumento do mínimo, utilizando verbas de emendas de parlamentares, do fundo de contingência e reduzindo o montante destinado para aquisição de prédios, de carros e computadores oficiais.

Malan "bêbi de estudar" e disse que os 5,57% previstos no Orçamento são apenas um piso mínimo, que pode crescer durante a tramitação do projeto de lei.

"Queria pedir desculpas se me excedi, mas é que algumas pessoas estão em campanha eleitoral e eu não estou. Mas eu tenho o costume de responder no mesmo tom exaltado quando sou provocado", finalizou o ministro.

ORÇAMENTO Pedido de o Planejamento Governo pede descarte de obras irregulares

DA SUCURSAL DE BRASÍLIA

O governo pediu ontem ao presidente da Comissão Mista de Orçamento, deputado Alberto Goldman (PSDB-SP), que "descontidere" os pedidos de crédito suplementar para obras consideradas irregulares na nova lista enviada pelo TCU (Tribunal de Contas da União).

O pedido foi feito pelo ministro do Planejamento, Martiniano Tavares, por meio de um ofício formal. O Ministério dos Transportes tem três obras consideradas irregulares pelo tribunal na pauta de votações que está no Congresso Nacional.

A assessoria do ministro Martiniano Tavares informou que o pedido de crédito suplementar foi feito antes da elaboração da nova lista do TCU, divulgada no final de setembro.

Os assessores do ministro disseram ainda que o TCU é um órgão do Poder Legislativo e que a nova lista foi entregue à comissão e não ao Ministério dos Transportes.

Postura preventiva

Na carta enviada ao deputado tucano Alberto Goldman, Martiniano Tavares afirma que, ao pedir a anulação dos créditos, o governo está adotando "uma postura preventiva e de cautela para que os recursos orçamentários não sejam aplicados de forma indevida", numa referência às obras consideradas irregulares pelo TCU.

Para o próximo ano, em vez de simplesmente anexar a lista do

Tribunal de Contas da União à proposta orçamentária, o Ministério do Planejamento resolveu pedir aos ministros que verificassem se as irregularidades apontadas pelo tribunal em anos anteriores não já haviam sido sanadas.

A partir desse levantamento, o Planejamento previu recursos para as obras que os ministros consideraram regulares e colocou em uma "reserva técnica" o dinheiro necessário para tocar as demais obras caso suas irregularidades sejam sanadas ao longo de 2001.

A decisão de retirar ou não o dinheiro da reserva técnica será do Congresso Nacional.

Na nova lista do TCU, porém, cinco obras consideradas regulares pelo governo foram incluídas na coluna de "irregularidades graves".

TRT-SP

A mudança de tratamento do governo em relação ao trabalho do TCU aconteceu depois da evidência de desvio de recursos no caso da obra do TRT de São Paulo, que resultou num desvio de R\$ 169,5 milhões.

Um dos principais envolvidos no caso do TRT-SP, o ex-juiz Nicolau de Santos Neto, presidia a comissão que cuidava da construção da obra do fórum, em São Paulo.

Nicolau, foragido da Justiça brasileira há 175 dias, está sendo procurado pela Polícia Federal, que chegou a divulgar cartazes do ex-juiz na tentativa de localizá-lo.

ADVOCACIA GERAL Órgão critica ações OAB deve abrir ação contra Gilmar Mendes

DA SUCURSAL DE BRASÍLIA

A OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) deverá abrir nas próximas semanas um inquérito disciplinar contra o advogado-geral da União, Gilmar Mendes, para apurar se a conduta dele na defesa do governo está ou não violando princípios gerais do direito.

A entidade contesta, por exemplo, o anúncio atribuído a Mendes de estudo de uma medida provisória que reduziria de 30 anos para 5 anos o prazo para apresentação de ação judicial sobre a correção do saldo do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço).

O Conselho Federal da OAB aprovou ontem, por decisão unânime, o envio do processo preliminar para a representação da entidade em Brasília —seccional da OAB no Distrito Federal.

A decisão representa uma espécie de aval para a realização da investigação.

Sigilo

Se instaurado, o inquérito será conduzido em sigilo, e a entidade terá de garantir amplo direito de defesa.

As punições variam de advertência à cassação do registro. A OAB também critica o fato de o advogado-geral ter visitado ministros do STF (Supremo Tribunal Federal) acompanhado do ministro Pedro Malan (Fazenda).

OUTRO LADO

Mendes diz que inquérito tem caráter político

DA SUCURSAL DE BRASÍLIA

O advogado-geral da União, Gilmar Mendes, acusou a OAB de atuar como "entidade corporativa" e disse que o inquérito de instauração de inquérito disciplinar tem caráter político. Classificou a ação como "grupos-chantagem" e sugeriu que a atitude seria nazista.

Uma das razões da iniciativa, segundo Mendes, seria o temor por parte da entidade da indicação de seu nome para o cargo de ministro do STF, na vaga que será aberta com a aposentadoria de Octavio Gallotti. Outro motivo seria a boa atuação da AGU (Advocacia Geral da União) sob o seu comando.

O presidente da entidade, Reginaldo de Castro, afirma que a visita a ministros do Supremo acompanhado de autoridades da área econômica pode configurar tráfico de influência, passível de punições previstas no Código de Ética do Advogado.

O código determina que o advogado se abstenha de utilizar influência indevida em benefício do cliente.

NACIONAL

Lula vai vender petróleo em Abu Dabi

Página A6

Irmão de Celso Daniel diz que 'PT está mentindo'

Página A9

Reforma agrária 'é um fracasso', diz Xico Graziano

Página A10

GOVERNO

Lula segue FHC na área social, diz economista

Para Paes de Barros, atual política para o setor "é tão boa e tão ruim quanto a anterior"

FERNANDO DANTAS

RIO — O economista Ricardo Paes de Barros, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e uma das maiores autoridades brasileiras no estudo da pobreza e da desigualdade, criticou a política social de Luiz Inácio Lula da Silva, em entrevista ao Estado, e a considerou como uma continuidade do governo de Fernando Henrique Cardoso. "A atual política social é tão boa e tão ruim quanto a anterior", ele disse.

O economista, que votou em Lula, está decepcionado porque entende que o novo governo tinha triunfos excepcionais para avançar socialmente. "Para mim, o Lula teria mais condições de fazer qualquer outro presidente de convencer os pobres de que eles teriam acesso a todos os programas necessários para deixar a pobreza".

Paes de Barros considera a mediação dos pobres e miseráveis, e dos agentes comunitários, essenciais para uma política social eficaz, e não vê uma coisa nem outra ocorrendo. "Se eu declaro guerra à pobreza, tenho de motivar essas pessoas. O governo Lula não colocou a guerra à extrema pobreza em campo", afirma o economista, que, em quase duas décadas de estudo sobre pobreza e desigualdade, formou em torno de si uma verdadeira escola de pensamento sobre política social. Paes de Barros participa ativamente na formulação de programas sociais em diversos países latino-americanos e vários estados brasileiros.

O economista acha a política social brasileira Paes rica em variedade, bem provida de recursos para o nível de riqueza do País, mas mal organizada e ineficaz. Ele nota que o volume anual de recursos necessários para acabar com a miséria no Brasil equivale a 4% dos atuais gastos sociais (incluindo Previdência), ou 18% dos programas federais de transferência de renda, ou 1% da renda das famílias brasileiras.

A receita de Paes de Barros, simplificada, é focalizar os benefícios nos mais pobres, avaliar os programas para aperfeiçoar a política social e motivar beneficiários e agentes comunitários. Recentemente, ele e a pesquisadora Mirella de Carvalho, do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (Iets), produziram o trabalho "Desafios para a Política Social Brasileira", como um dos muitos "textos para discussão" do Ipea. O estudo é uma espécie de síntese das críticas e recomendações de Barros, e de seus muitos seguidores, para a política social brasileira.

Para Paes de Barros, alguns avanços de Lula, como o Bolsa Família (a unificação de diversos programas de transferência de renda), são um desdobramento natural de aspectos da política social de Fernando Henrique. Em outras áreas, ele acha que a evolução foi até mais lenta do que sugeria o fi-

Renato Paes de Barros: "Por um lado, é positiva a continuidade no que havia de bom. Por outro, todas as críticas que fazíamos se mantêm"

nal do governo anterior. "Avancamos muito pouco na construção de um sistema de avaliação das políticas sociais".

Estado — Como o sr. vê a política social de Lula?

Ricardo Paes de Barros — Acima de tudo, não acho que se tenha significativamente diferenciado das políticas de Fernando Henrique. Por um lado, é positiva a continuidade no que havia de bom. Por outro, todas as críticas que fazíamos à política social se mantêm. É uma política tão boa e tão ruim quanto a anterior.

Estado — Mas e o Fome Zero e o Bolsa Família?

Paes de Barros — O Bolsa Família é uma melhoria, mas já era uma tendência e poderia acontecer num governo FHC 3. Não é uma visão diferente. Quanto ao Fome Zero, o cartão alimentação junto-se a outras transferências para formar o Bolsa Família, e (o cartão) não era muito diferente do Bolsa Alimentação (programa anterior, também absorvido no Bolsa Família). Houve melhoria na focalização, mas que segue a tendência histórica, o avanço está mais lento.

Estado — E em alguns aspectos, o avanço está mais lento.

Paes de Barros — Estamos avançando de muito pouco na construção de um sistema de avaliação das políticas sociais. Assim, não formamos uma inteligência para continuar ou descontinuar programas em função da sua eficácia, concentrando esforços, etc.

Estado — O sr. está decepcionado?

Paes de Barros — Eu acho que o governo Lula tinha uma vantagem inicial de que ele não está usando. A eficácia da política social depende de os programas estarem bem desenhados,

bem executados e bem assimilados pela população beneficiária. Lula temia condições melhores do que qualquer outro presidente de convencer os segmentos pobres que eles teriam acesso a todos os serviços necessários para deixar a pobreza, de convencer os 20 milhões de miseráveis do seu comprometimento com a mudança da vida deles. Mas não acho que hoje os pobres entendem mais, ou se sentem mais cobertos, pela política social.

Estado — O sr. costuma também ressaltar a importância de motivar os agentes comunitários.

Paes de Barros — É verdade. Se eu declaro guerra à pobreza, tenho de motivar estas pessoas. O governo Lula não colocou a guerra à extrema pobreza em campo. O agente comunitário não está mais motivado do que estava há dois anos. Não há uma gestão melhor na ponta da política social, e acho que o PT poderia conseguir isso mais do que qualquer outro partido.

Estado — Quais são os grandes problemas da política social brasileira?

Paes de Barros — Temos uma grande amplitude de programas sociais. É difícil pensar em um programa social que não exista no Brasil de alguma forma. É uma política social muito rica e variada. Mas há falta de integração entre os programas sociais, falta coordenação entre os três níveis de governo, a focalização na população mais carente e precária, e quando há avaliação dos programas. A desigualdade ficou estável na última década, mesmo que a pobreza tenha diminuído.

Estado — O sr. é um conhecido defensor da focalização da política social nos mais pobres. Como se defende da crítica de que isto vai contra a universalização dos serviços públicos?

Paes de Barros — Um dos aspectos desta questão é puramente a restrição orçamentária e o bom senso. Quando não há dinheiro para fazer tudo o que você quer, tem que priorizar. Como todo programa social tem restrição orçamentária, então tem que priorizar e atender os primeiros que estão na fila, que devem ser os mais pobres. O que eu quero fazer com a focalização é organizar uma fila, tomando a distribuição orçamentária como um dado.

Estado — Mas não é possível questionar a restrição orçamentária?

Paes de Barros — Esta é uma outra questão, se devemos colocar mais dinheiro. Para gastar mais, vai ter que arrecadar mais, é simples. Ai temos que perguntar para a sociedade: vocês querem pagar mais tantos bilhões, para incluir este grupo de pessoas nos programas sociais. A questão é se vale a pena, no Brasil, o Estado cobrar mais impostos, para ter mais recursos, para ter uma política social maior ainda.

A gente está tão desorganizado, tão sem clareza do que seria política social ótima, que eu não cobraria mais recursos, para ter mais recursos, para ter uma política social maior ainda. A gente está tão desorganizado, tão sem clareza do que seria política social ótima, que eu não cobraria mais recursos, para ter mais recursos, para ter uma política social maior ainda.

Estado — E como focalizar melhor?

Paes de Barros — Focalização significa criar uma regra de prioridade e levá-la a sério. A primeira coisa é ter uma boa regra de prioridade. Veja o caso do abono salarial, um programa com custo anual de R\$ 1 bilhão, que transfere um salário mínimo por ano para pessoas que ganham de 1 a 2 salários mínimos no setor formal. Tem várias razões pelas quais isto não vai chegar ao mais pobre. Primeiro, provavelmente o mais pobre está desempregado. Em segundo lugar, talvez o mais pobre esteja no setor informal. Em terceiro, a pobreza é definida pela renda familiar per capita, e não pela renda da pessoa. Um monte de adolescentes ou de trabalhadores jovens podem estar ganhando de 1 a 2 salários mínimos sem viverem em famílias pobres. É um programa super bem organizado, mas o problema é que a regra é ruim.

Estado — Quais são as outras condições para focalizar bem?

Paes de Barros — É preciso fazer com que a distribuição dos recursos federais para estados e municípios esteja balan-

çada. Suponhamos que, como acontece frequentemente, um estado como Santa Catarina fique com uma proporção dos recursos muito maior, em relação à sua carência, do que outro estado como, digamos, a Paraíba, também em relação à sua carência. Neste caso, mesmo que a focalização em Santa Catarina e na Paraíba sejam perfeitas, que se de prioridade aos mais pobres dos pobres, vai haver desbalanço.

Se declaro guerra à pobreza, tenho de motivar essas pessoas. Governo não colocou guerra à extrema pobreza em campo

Estado — O sr. poderia citar outro exemplo de má focalização da política social brasileira?

Paes de Barros — Se você demonstrar, no Brasil, que é um idoso pobre, com renda per capita menor que 1/4 de salário mínimo, você ganha R\$ 240,00 por mês. Não estou falando da aposentadoria rural, mas de um programa da assistência social, o benefício de prestação continuada. É se você for uma criança, e mostrar que vive numa família com renda per capita abaixo de meio salário mínimo, você ganha R\$ 15, na bolsa família. As crianças em famílias com menos de 1/4 de salário, portanto, também ganham R\$ 15. Você desobrigou assim: tem a fila das crianças e a fila dos idosos. Na fila das crianças, eu vou dando R\$ 15. Na fila dos idosos, eu dou R\$ 240. E aí você gera um impacto esquisito sobre a pobreza. No Brasil, há proporcionalmente três vezes mais crianças pobres do que idosos pobres. E esta disparidade cresceu na década de 90.

Estado — O sr. também tem críticas ao seguro-desemprego.

Paes de Barros — O seguro-desemprego é um programa muito bom, mas acho que os impostos no Brasil tem que ser, muito mais progressivos. Agora, qualquer pessoa que for desempregada, vai enfrentar vários problemas práticos, como evasão e desestímulo ao trabalho dos mais ricos. Nunca estudei a questão da progressividade. Mas arrecadar mal não é justificativa para gastar mal.

Paes de Barros — O benefício é vinculado ao setor formal porque, de certa maneira, você consegue fiscalizar melhor. Mas esta regra não vai beneficiar o desempregado mais pobre, que precisa mais de ajuda.

Estado — E algum exemplo positivo de focalização?

Paes de Barros — É o Bolsa Escola (absorvido no Bolsa Família), no aspecto de divisão geográfica dos recursos. O que o Bolsa Escola tem de genial é que ele não só distribui bem as cotas entre os municípios, com uma regra que, se não perfeita, funciona muito bem, mas também há estimulos para todos os municípios pagarem as suas cotas e dotação orçamentária suficiente para isto. Uma questão, porém, que precisa ser avaliada é a qualidade da focalização do bolsa-escola dentro de cada município.

Estado — Uma das críticas ao sr. é que as suas ideias visam tirar de quem tem muito pouco para dar para quem tem menos. Em vez de tirar de quem tem muito, para dar para quem tem pouco.

Paes de Barros — Se uma pessoa tem uma renda per capita familiar de R\$ 500, eu posso dizer que ela é pobre, porque eu não conseguiria viver com isto. Mas acontece que no Brasil você tem 20 milhões de pessoas que vivem em famílias com renda per capita inferior a R\$ 50. Então, o primeiro problema é que eu tenho 10 vezes mais pessoas que ganham R\$ 50 do que a do segundo. Dez vezes R\$ 500, dá R\$ 5.000. Você acha que tem diferença entre a pessoa que ganha R\$ 5 mil e a que ganha R\$ 500? Eu acho que tem. Você acha que tem diferença entre o que ganha R\$ 500 e o que ganha R\$ 50? Acho que tem. Você pode dizer que não tem. Se não tiver, não há menor diferença. Não tem a menor diferença, a não ser o bom-senso, para dizer que as pessoas desproporcionadamente preferem ganhar R\$ 500 a ganhar R\$ 50. Nós é que, com R\$ 5 mil achamos que o cara de R\$ 50 é o cara de R\$ 500 tão igual. Mas o cara de R\$ 500 não é o cara de R\$ 500 e acha que o cara de R\$ 500 é rico.

Estado — Mas por que tirar do que ganha R\$ 500, os meios, como parecem sugerir suas críticas ao abono salarial e ao seguro-desemprego?

Paes de Barros — O que eu estou fazendo com a focalização é organizar uma fila do programa social. O cara de R\$ 500 está tirando a fila. O Estado estaria tirando dele uma coisa que estava dando para ele. Eu não estou falando de cobrar impostos do cara que ganha R\$ 500. Em vez de dar um abono salarial para ele, eu vou dar o abono salarial para um cara mais pobre. Espera, porque eu estou organizando a fila tributária para 40%, e aí eu vou te incluir. Espera aí, isto não. Outra coisa é discutir a progressividade do sistema de impostos.

Estado — Explique, por favor.

Paes de Barros — Será que não vale a pena tirar um pouco de imposto de quem ganha R\$ 500 e cobrar mais imposto dos mais ricos? Ideologicamente, é hipoteticamente, acho que os impostos no Brasil tem que ser, muito mais progressivos. Agora, qualquer pessoa que for desempregada, vai enfrentar vários problemas práticos, como evasão e desestímulo ao trabalho dos mais ricos. Nunca estudei a questão da progressividade. Mas arrecadar mal não é justificativa para gastar mal.

“Não há gestão melhor na ponta da política social e achei que o PT poderia conseguir isso mais do que qualquer partido”

O desafio da vida

NINGUÉM notou. Não pôde notar. A mídia brasileira não gosta de certos assuntos. A menos que haja absoluta ausência para forçar uma manchete, a regra é pulverizar estes assuntos em mínimas chamadas de primeira página, só para atestar a não omissão, e despachá-los para subúrbios do jornal pouco visitáveis pelo leitor.

Ninguém pôde notar, mas a convergência, durante a semana, de estudos do Banco Mundial (Bird), do Ipea (governamental), da Cepal (ONU) e do Foro Sobre Desenvolvimento compôs um quadro aterrador do agravamento social no Brasil, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Renda, saúde, educação, segurança e inclusão social são os itens sob os quais se desdobram os problemas agravados da mortalidade infantil por falta de saneamento, o déficit habitacional e o crescimento da favelização, a péssima e quase inexistente assistência médica à população pobre, a existência de pelo menos 22 milhões de crianças vivendo na pobreza, e tanto mais.

Mesmo como diretor do Banco Mundial tão simpático ao neoliberalismo brasileiro, Gobind Nankani acertou no ponto central das causas do agravamento (não importa que não tivesse tal propósito), ao complementar a insistência em que o Brasil precisa criar e aplicar metas de combate verdadeiro à pobreza crescente: "O desafio seria fazer com que participassem das metas os ministérios da Fazenda, do Planejamento e outros".

Bem claro: obter que "os ministérios da Fazenda e do Planejamento" se interessem pelo combate à pobreza constitui um desafio.

Transcrevo trecho, também da semana passada, de um colunista não identificado como crítico da política econômica de Fernando Henrique/Pedro Malan: "De acordo com o Datasus, a cada 24 horas morrem no Brasil 20 crianças, devido à falta de saneamento básico, especialmente, esgoto sanitário. (...) No entanto, desde de julho de 98 não sai um tostão de financiamento para as estatais de saneamento básico, devido a dois fatos. O primeiro é de responsabilidade direta do governo, especificamente do Ministério da Fazenda, seguindo uma determinação claramente ideológica do FMI." (Luís Nassif)

Os números do Datasus e a política letal do Ministério da Fazenda e, portanto, do presidente da República não citado no trecho acima são, apenas, um dentre inúmeros, centenas mesmo, de casos idênticos ou equivalentes. Neles, a explicação para a idéia de obter a inversão de tal política é um desafio. Mas por que há de ser um desafio?

Reduzir a pobreza, reduzir o sofrimento humano, reduzir as mortes das crianças _ essa é a tarefa primordial de gente honesta, honrada e lúcida que chegue ao governo. Por que seria um desafio, então, obter que o atual governo cumpra a tarefa primordial?

Porque a política letal é deliberada, é intencional. Fernando Henrique Cardoso, em um dos acessos de sua incontável verborragia vocacionada para a gafe, tornou pública sua tese de que parte da população está condenada inapelavelmente à vida miserável, hoje como no futuro do país. Expressa por um presidente da República, a tese deveria conduzir a imediato e definitivo impedimento para o exercício de qualquer cargo público. No caso, serviu apenas como assinatura ideológica e pessoal da política que condena o Brasil e sua população ao agravamento dos problemas sociais, que lhes torna mais incerto o presente e mais certamente obscuro o amanhã.

Sempre na semana passada, o repórter André Soliani lembrava na Folha, sob o título "FHC não cumpre promessa de campanha sobre renda", estas palavras do candidato Fernando Henrique na reeleição, repetindo a primeira campanha: "Não basta crescer. É

preciso distribuir os frutos do crescimento à medida que eles surgem, o que significa, concretamente: aumento sustentado do valor médio dos salários e da massa salarial" (era o conto-do-vigário chamado "Avança Brasil"). À transcrição a reportagem fazia seguirem-se as comprovações, pelo IBGE, de que só no primeiro semestre deste ano a renda média do trabalhador caiu mais 6%.

A política (única, por sinal) de Fernando Henrique e Pedro Malan baseia-se em duas linhas: o abandono dos problemas sacrificadores da "parte da população condenada", que cresce em função da segunda linha; e esta, que é o constante crescimento da concentração de renda e da remuneração farta e fácil ao capital especulativo, sobretudo o estrangeiro.

As duas linhas foram impostas ao país e são mantidas com dois argumentos: os custos da estabilidade do real seriam recompensados pela redução da pobreza, eliminando-se "a inflação que é o pior dos impostos contra os pobres", e distribuindo a renda, pelo fim dos ganhos da minoria com a inflação.

Todos os indicadores, inclusive aqueles do governo que se podem respeitar, atestam a falsidade dos dois argumentos. Os males da pobreza estão todos agravados, sem exceção para os que se propagam sobre a vida da classe média e até a dos ricos.

O que faz a concentração de renda não é a inflação alta ou baixa. São políticas concentradoras, seja qual for a inflação. E tudo no governo estimula a concentração de renda: a política econômica, a política financeira, a falta de política industrial, a redução ou recusa de verbas com fins sociais, os gastos faraônicos com a ostentação oficial e a diminuição do poder aquisitivo dos salários, vencimentos, soldos, pensões e aposentadorias.

O desafio é o da vida do Brasil e da maioria dos brasileiros aos que lhes aplicam políticas venenosas.

Editoria de Arte/Folha Imagem

O MAPA DA MISÉRIA NO BRASIL

SEMINÁRIO Insuficiência de dados confiáveis tende a prejudicar as políticas de combate à miséria no Brasil, dizem especialistas

País desperdiça gasto social, conclui debate

OSCAR PILACALLO
DA REPORTAGEM LOCAL

Situação entre os países com pior distribuição de renda e maior índice de desigualdade do mundo, o Brasil é indigente no gasto social.

Sem dados confiáveis sobre a miséria, que permitiriam focar o combate à indigência, o país desperdiça recursos. As verbas são parcialmente consumidas antes de atingir o destino final. E o mais grave: prioridades inadequadas apenas perpetuam a pobreza.

Essas são as conclusões do seminário "Combate à fome e à pobreza", realizado esta semana pela Folha e pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), do Ministério do Planejamento.

Para o economista José Márcio Camargo, professor da PUC do Rio de Janeiro, o país ainda não identificou o problema principal. "Os programas sociais focalizam o adulto, enquanto as crianças continuam pobres", diz ele.

Camargo sustenta o argumento com duas comparações: 1) a despesa com aposentadoria representa 12% do PIB (Produto Interno Bruto), enquanto o mínimo de idosos é inferior a 7% da população; e 2) 10% dos idosos vivem em famílias pobres, proporção que sobe a 50% no caso das crianças.

"O país fez a opção pelos idosos, principalmente nos últimos 15 anos", afirmou Camargo, lamentando-se de que, devido aos direitos adquiridos, é difícil desfazer. Para ele, centrar a ação social no idoso não resolve o problema da miséria, porque não são as crianças pobres de hoje que serão os adultos pobres de amanhã.

A intervenção de Camargo provocou polêmica. A plateia aplaudiu uma síntese crítica do jornalista Gilberto Dimenstein, mediador do evento. "Será tirar o idoso para dar para a criança", disse.

Os defensores da realocação das verbas sociais admitem que a proposta pode soar perversa, mas afirmam que, dada a restrição orçamentária, não há o que fazer.

O economista Ricardo Paes de Barros, do Ipea, concordou com

Participantes do seminário "Combate à fome e à pobreza", promovido pela Folha em parceria com o Ipea, no auditório do jornal

Camargo: "Os programas sociais no Brasil têm um viés intergeracional pesado." Ele avalia que a aposentadoria rural não tem o mesmo caráter de investimento da bolsa-escola. Segundo Paes de Barros, o desconhecimento do problema social pode gerar distorções na canalização das verbas.

O economista acredita que, para se usar bem as verbas, é preciso ter em mente que a fome é muito menor do que a extrema pobreza. "Metade dos municípios tem mais pobres do que a população total", diz ele.

Para Paes de Barros, a priorização real do problema da fome no país só será conhecida com um censo antropométrico, que coletasse dados sobre peso, altura e

índice de massa corporal da população. Sem instrumentos estatísticos como esse, o país continuará condenado a gastar mal com políticas sociais.

Se o Brasil não tem um problema de grandes dimensões com a fome, o mesmo não se pode dizer em relação à desnutrição. Na avaliação de Carlos Augusto Monteiro, nutrólogo da USP, a questão não é tanto a falta de alimento.

"Temos um problema de desnutrição associado à qualidade da alimentação e a doenças infecciosas, que podem determinar um mau aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos", disse.

A dança dos números
A visualização do quadro social depende mais da percepção dos especialistas do que dos estatísticos. O país não sabe nem qual é a população de indigentes.

Devido à utilização de metodologias diferentes, os cálculos apontam enormes divergências. Por um critério internacional,

endossado pelo Banco Mundial, o Brasil teria 15 milhões de miseráveis (9% da população). São pessoas cuja renda não ultrapassa o equivalente a um dólar por dia.

O Ipea trabalha com a hipótese de 22 milhões de indigentes (13% da população). Chegou a este número traçando uma linha abaixo da família mais pobre que satisfizesse seu requerimento nutricional.

O Instituto Cidadania, ONG do presidente Lula, afirma que 44 milhões (26% da população).

O Centro de Políticas Sociais da FGV tem o número mais alto: 50 milhões de pessoas extremamente pobres (29,3% da população).

A definição da linha de pobreza tem um quê de arbitrariedade", afirmou Mauro Del Grossi, professor do Instituto de Agronomia do Paraná. Todos concordaram.

Para Marcelo Neri, da FGV, o importante é o país adotar um número oficial, qualquer que seja ele. "Sem isso, vamos continuar andando em círculos", afirmou.

Neri disse não haver um número certo ou errado. "Depende da percepção do que é justo".

O economista da FGV provocou polêmica ao afirmar que a definição da linha depende da ética do pesquisador e da instituição.

A linha mais ética não é necessariamente a linha mais alta", reagiu o presidente do Ipea, Roberto Martins. "Falei ética no sentido de julgamento de valor", disse Neri.

Odel Grajew, diretor presidente do Instituto Ethos, que reúne empresas dispostas a assumir alguma responsabilidade social, foi o único a mencionar a questão política. Para ele, a ação social deve estar associada ao questionamento do modelo econômico, que é concentrador de renda.

Participaram ainda do debate, que também teve a mediação de Anna Peliano, coordenadora de Projetos Especiais do Ipea; Chico Ferreira, economista da PUC-RJ; e Denise Coutinho, coordenadora da área técnica de alimentação e nutrição do Ministério da Saúde.

FRASES

A fome é um problema perfeitamente resolúvel. O remédio — o alimento — é barato

RICARDO PAES DE BARROS
Economista do Ipea

De maneira perfeitamente focada, a contribuição de R\$ 15, por mês, por pessoa não-indigente, seria suficiente para erradicar a miséria do Brasil

MARCELO NERI
Chefe do Centro de Políticas Sociais do Instituto de Economia da Faculdade Getúlio Vargas do Rio de Janeiro

A diferença entre as estimativas do número de indigentes não é problema, é virtude

TANILUSTOSA
Pesquisadora do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)

A escolha de uma linha de miséria não é questão de ética do pesquisador ou da instituição

ROBERTO MARTINS
Presidente do Ipea

Não podemos esquecer que apenas 20% das crianças pobres permanecem na escola depois do primeiro grau. Para combater a pobreza é preciso fazer de tudo para manter as crianças na escola

JOSÉ MÁRCIO CAMARGO
Professor de economia da PUC do Rio de Janeiro

Não adianta enxugar o chão com dedicação, se não percebermos que o teto está furado

ODEO GRATEL
Diretor presidente do Instituto Ethos, defendendo-se a importância de associar o trabalho social à crítica ao atual modelo econômico

O choque distributivo começa com a progressividade tributária

MÁRCIO POCHMANN
Secretário de Desenvolvimento e Trabalho da Prefeitura de São Paulo

São Paulo quadruplica verba social neste ano

DA REPORTAGEM LOCAL

O secretário de Desenvolvimento e Trabalho da Prefeitura de São Paulo, Márcio Pochmann, disse que o investimento municipal em programas sociais vai praticamente quadruplicar neste ano, para R\$ 240 milhões. "É um cheque distributivo", afirmou.

Pochmann disse que 311 mil chefes de família vivem sem renda em São Paulo e que, nos distritos mais populosos, localizados na periferia, um em cada quatro chefes de família é pobre.

O secretário associou a pobreza ao aumento da violência. Lembrou que, na última década, o nú-

mero de mortes violentas cresceu 15% no município.

Pochmann disse que São Paulo trabalha com o sistema de cadastro único da população pobre, o que evita desperdício de verbas e trabalho. "A maioria de programas, a competição entre as prefeituras e a ausência de integração criavam um custo-méio exorbitante, de 30% a 40% do valor da verba social", afirmou. Custo-méio é o recurso gasto antes de o benefício chegar ao destinatário.

A prefeita Marta Suplicy (PT) criou nove programas de inclusão social, como o Renda Familiar Mínima, o Começar de Novo e o Oportunidade Solidária.

Secretária diz que governo quer cadastro único da população pobre

DA REPORTAGEM LOCAL

Wanda Engel, secretária nacional de Assistência Social, disse que o governo federal está trabalhando para um sistema de cadastro único da população pobre.

"É com esse objetivo que o presidente Fernando Henrique Cardoso irá lançar, no próximo dia 15, o 'Cartão Cidadão', afirmou.

O "Cartão Cidadão" havia sido anunciado pelo governo federal na véspera do debate — e apenas quatro meses da criação de outro. O objetivo do cartão — que será magnético e substituirá outros já distribuídos à população — é unificar o pagamento dos pro-

gramas de transferência direta de renda. O governo federal planeja gastar R\$ 29,4 bilhões com esses programas neste ano.

Wanda Engel afirmou que a situação de miséria e indigência acaba levando à quebra do contrato social, que se dá quando o excluído resolve não mais respeitar as regras da sociedade.

A secretária defendeu uma abordagem multidimensional do problema, levando em conta aspectos sociais, econômicos e culturais. Argumentou que a ação mais direta no combate à pobreza deve se dar no plano municipal, em que é mais fácil identificar os focos mais graves de miséria.

Para ela, os programas sociais deveriam ter condicionalidades e prever uma porta de saída, que permitia ao beneficiado voltar a ter uma vida produtiva.

Direitos indivisíveis
Marcos Pinta Gama, do Secretariado Nacional de Direitos Humanos, órgão do Ministério da Justiça, defendeu a ideia da indivisibilidade dos direitos. Para ele, o cidadão não deveria ter apenas alguns direitos, que garantissem a sua sobrevivência.

O secretário defendeu que, além do direito de comer, morar e trabalhar, a sociedade deveria integrar o excluído de maneira mais abrangente.

DIAGNÓSTICO Doenças infecciosas e parasitárias são mais comuns nos Estados pobres; infartos crescem nas regiões ricas

Contraste regional marca saúde do país

Entenda o SUS

O SUS (Sistema Único de Saúde) é a rede pública de saúde por postos e hospitais estaduais, federais, municipais e privados pelo governo.

O SUS é financiado pelo Orçamento da União. Em 1995, recebeu R\$ 9,8 bilhões do SUS.

O SUS presta serviço de saúde pago pelo município da cidade e pelo Estado. O SUS é financiado pelo Orçamento da União. Em 1995, recebeu R\$ 9,8 bilhões do SUS.

O SUS presta serviço de saúde pago pelo município da cidade e pelo Estado. O SUS é financiado pelo Orçamento da União. Em 1995, recebeu R\$ 9,8 bilhões do SUS.

Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS)

Atende 1.150 municípios com 40 mil agentes. 6 milhões de famílias acompanhadas.

Programa de Saúde da Família

687 equipes formadas de médico, enfermeira e assistente. Implantação em 380 municípios.

13,2 milhões de famílias foram atendidas em 95.

3,4 milhões de procedimentos (consultas, exames etc.) em 95 foram considerados preventivos.

15% dos procedimentos (consultas, exames etc.) em 95 foram considerados preventivos.

JOSÉ ROBERTO DE TOLEDO
da Reportagem Local

Os contrastes regionais no Brasil se intensificam quando o tema é saúde. Nas áreas mais pobres e de população mais jovem espalham-se as mortes por doenças infecciosas, típicas do Terceiro Mundo. No Sul e Sudeste, preponderam óbitos por infarto, presente em países desenvolvidos.

Para Adib Jatene, ex-causado das doenças infecciosas e do aparelho respiratório, mais presentes no Norte, Nordeste e Centro-oeste.

"O Brasil é o país das contradições. No Primeiro Mundo, doença infecciosa e transmissível praticamente não existe", reforça o presidente da Fundação Nacional de Saúde, Edmundo Jansen.

O diagnóstico, entretanto, não é unânime. "O Brasil vive uma transição demográfica que implica uma transição epidemiológica", diz o pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Francisco de Oliveira.

Ele é a população brasileira está envelhecendo e, por isso, sofrendo cada vez mais de males da idade, como doenças do aparelho circulatório.

Nas regiões mais pobres e jovens, como o Centro-oeste, ainda prevalecem as doenças infecciosas.

Internações

O perfil das internações hospitalares também muda radicalmente segundo o Estado. Seu custo é mais alto em São Paulo: R\$ 316,88. A internação paulista custa quase três vezes mais do que a mais barata, em Roraima (R\$ 103,22).

A discrepância se explica, em parte, pelo custo dos procedimentos médicos, mais ou menos sol-

ticados segundo as instalações de cada Estado. Também o tipo de doença mais tratado influencia no valor final da fatura.

Em São Paulo, as internações causadas por moléstias infecciosas ou parasitárias correspondem a apenas 5,5% do total. Já em Roraima, esse percentual saltou para 17%.

Mesmo assim, o custo do tratamento dessas doenças em São Paulo é mais que o dobro do roraimense: R\$ 213,70 contra R\$ 94,30.

Em doenças do aparelho circulatório, que exigem terapias mais caras (R\$ 417, na média nacional), os contrastes entre Estados crescem. Casos como o de infarto, por exemplo, correspondem a 11% das internações paulistas, enquanto não passam de 2,2% em Roraima.

Mas o tratamento em São Paulo é três vezes mais caro: R\$ 548 contra R\$ 182.

O custo maior não interfere na taxa de mortalidade. Em Roraima, de cada 100 internados com doenças cardiovasculares, 7,3 morrem. Em São Paulo a taxa é um pouco mais alta: 8,6/100.

Uma explicação possível é que, uma vez esgotadas as possibilidades de tratamento nos Estados de origem dos pacientes, os casos mais graves acabam parando em hospitais paulistas.

As variações também nos números de leitos por habitante. O Paraná tem a pior taxa: 0,29 parenses para cada leito de hospital da rede pública ou conveniada com o SUS. A média recomendada pela Organização Mundial de Saúde é 2,50/L.

Isso faz com que o Paraná também tenha a maior rotatividade de pacientes por leito: 53 por ano.

Do outro lado da linha está Goiás, com a melhor relação habitantes por leito do país (187/1). O fenômeno é recente: em '93 o SUS só tinha 15 hospitais conveniados no Estado. Em '95 já eram 408. Nesse mesmo tempo o goiiano Henrique Santillo foi ministro da Saúde.

Colaboração: Maria Salemi, da Secretaria de Saúde

Pobreza faz crescer doenças que afetam crianças

Brasil de São Paulo

Além das epidemias de dengue, a Síndrome da Aids assusta o Estado da Saúde. Adib Jatene, da primeira epidemia, a Aids, deixou sua forma mais grave, a Síndrome da Aids, e apareceu na forma hemorrágica milhares de pessoas.

O Brasil já passou pela primeira epidemia em 1981.

O combate ao Aedes aegypti — mosquito transmissor da doença — foi afrouxado depois disso. A doença pode seguir o mesmo roteiro assustoso.

No ano passado, foram notificados ao ministério 124.887 casos, em 18 Estados.

Também aumentaram recentemente os casos de malária (550 mil novos doentes por ano) e de tuberculose (90 mil casos em 1995 e mais de 3.000 mortes), cuja incidência cresceu no mundo, em parte associada à Aids.

A pobreza é a principal causa da

leishmaniose visceral, doença infecciosa conhecida como calazar, que cresceu no Brasil. A leishmaniose provoca debilidade física e morte, principalmente em crianças.

Em 1995, foram registrados 3.729 casos, concentrados principalmente no Nordeste.

Ministro diz que prevenção custa pouco

Brasil de São Paulo

A saúde brasileira está menos nas Unidades de Terapia Intensiva e mais nas pranchetas de agentes comunitários — pessoas que vivem na vizinhança em troca de salário mínimo e cuidam de cada uma, o bem estar das famílias.

Uma repêlida uma vez por ano, em resultados para a missão. Com a tarefa de prevenir doenças, os agentes comunitários multiplicaram, principalmente no Sudeste e no Sul, a redução da mortalidade infantil, em trabalho de formiguinha.

Formação médica, eles ensinados com a saúde e eram agentes até uma equipe formada em, por um médico, uma enfermeira e um auxiliar. "É um custo barato", comenta o ministro da Saúde, Adib Jatene.

Além de sobre cheques, o SUS tem programas de saneamento e vacinação, a frente de prevenção a doença poderá, com o SUS, mudar o perfil da saúde pública no Brasil, assim como a aplicação de dinheiro nesses programas está longe de ganhar a fama das verbas consumidas em saúde pública no Brasil, assim como a aplicação de dinheiro nesses programas de fiscalização

sanitária, sacrificados quando o dinheiro é curto.

Parte do orçamento da prevenção à doença em 1996 depende da aprovação, pela Câmara, da nova versão do imposto sobre cheques, a CPME, que poderá arrecadar 0,25% de toda a movimentação financeira feita no país.

O imposto é controverso. Há quem considere que o ministério poderia obter ganhos com melhor gestão do que já possui.

A atenção especial que o projeto de agentes comunitários ganhou segue uma lógica matemática: é muito mais barato tratar a prevenção que cuidar da doença.

Imunização

Um exemplo usado pela Fundação Nacional de Saúde compara o custo com o tratamento da hepatite tipo B com o custo da vacina (US\$ 3,45 por cada uma das três doses suficientes para imunizar uma pessoa).

No ano passado, o ministério registrou 5.601 casos da doença. Prevê-se que 10% vão evoluir para a forma crônica e precisarão de um medicamento que custa cerca de R\$ 6 mil. Alguns casos se transformaram em câncer de fígado e exigiram transplante — mais caro ainda.

Os agentes comunitários começaram a aparecer no Brasil durante

a epidemia de cólera, no início do governo Collor. Mostra semelhanças ao modelo de Cuba, onde os médicos passaram a viver na comunidade que cuidavam.

Hoje, os agentes são 40 mil. Até 1998, serão 50 mil. As equipes de saúde da família — hoje 687 — deverão chegar a 3.000.

Internações duvidosas

Por mais que se multipliquem, os programas de prevenção dificilmente vão permitir um encolhimento do atual sistema público de assistência médica, que envolve 6.378 hospitais públicos e — na maioria — privados. É a previsão do ministério.

Adib Jatene diz que já reduziu o que pôde do número de internações duvidosas no sistema que garante atendimento em hospital para 9% da população dos Estados.

"A economia que poderíamos fazer, já foi feita: acabamos com os partos em homens, vacinamos em mulheres, grandes queimados que recebiam alta em três dias e pacientes de infecções generalizadas que deixavam o hospital em dois dias", resume o ministro.

Só com o programa de controle à fraude, foi reduzido em 2.000 o número de internações bancadas com dinheiro público.

(MARTA SALOMON e ELZA PERES)

'SUS está desenganado', diz especialista

Reportagem Local

Brasil gasta uma fortuna em saúde e emprega muito mal o dinheiro. O diagnóstico não é de médico, mas de um pesquisador do Ipea, Francisco Oliveira, paulista em segurança social. Baseado nos dados de relatório do Banco Mundial, o Brasil é o segundo país da América Latina mais gasta com saúde: US\$ 130 bilhões/ano. Entretanto, está na média do continente em termos de indicadores de saúde (veja no próximo artigo).

O Sistema Único de Saúde, o SUS, está desenganado. O Brasil está investindo em um modelo que não funciona, concluiu o pesquisador. O SUS não consegue atender a população, o sistema de remuneração por serviços prestados e um

incentivo à fraude. Os hospitais ganham mal e por paciente internado. O resultado, diz, é que eles inventam internações para se viabilizarem economicamente.

Oliveira cita conclusões de uma comissão interministerial montada no governo Faria Lima para analisar os gastos com saúde: as fraudes chegavam a 60% das Autorizações para Internação Hospitalar (AIHs) em Estados como o Ceará.

O pesquisador do Ipea diz que não adianta descentralizar as ações de saúde para Estados e municípios. "Isso só transfere o problema, não acaba com ele. Há 23 anos estamos nesse labirinto e o serviço de saúde só piorou", ataca.

Oliveira defende a adoção do sistema de saúde da Califórnia. É um vale-saúde para a população, que escolhe o prestador de servi-

ços que considerar melhor.

O pagamento aos hospitais é proporcional ao número de pessoas cadastradas para serem atendidas lá. Se um paciente está insatisfeito, ele muda de hospital e o serviço que o atendia perde a remuneração correspondente.

A lógica do sistema é inversa à do SUS: quanto menos internações, maior o lucro do hospital. O bom atendimento é grande pela concorrência: quem perde pacientes, perde dinheiro. Essa é a diferença entre o modelo americano e adotado pela prefeitura paulistana.

Em São Paulo, os hospitais têm monopólios de área. Atendendo bem ou mal os seus pacientes, sempre terão a remuneração correspondente aos habitantes do região porque não há concorrência (JOSÉ ROBERTO DE TOLEDO)

Hoje é dia de dar Sustagen pra sua mãe.

Para segurar sua barrá o ano inteiro, sua mãe precisa estar vitaminada, forte, sadia, bem disposta, alegre, energizada.

SUSTAGEN
Sustenta e alimenta todos os dias.

SEM-TUDO

L.C. Caspary/Imagem

Ubermon ignora entidades

'Sempre gostei de cuidar da vida sozinho'

Da Reportagem Local

Ubermon da Silva, 36, pai de quatro filhos, nunca participou de nenhuma organização e diz que sempre soube se "virar" sozinho. Mora com a família e dois cachorros em um barraco de papelão e madeira, numa praça do Glicério (zona central de São Paulo).

Folha — Como encontrou esse barraco?

Silva — A gente morava no início do tempo, lá no Parque do Povo (região central). Ai descolei uns trocados, trabalhando de carneiro, que é minha profissão, e comprei esse barraco por CR\$ 150 mil (R\$ 54,00).

Folha — O sr. já participou de algum grupo de semi-teto?

Silva — Não. Sempre gostei de cuidar da minha vida sozinho. Também nunca me chamaram para entrar nessas coisas, pois não sei nem escrever.

Folha — O sr. acha que as coisas podem melhorar um dia?

Silva — Duvido que possa ficar mais. Só se for castigo.

Folha — O sr. sabia que existe um movimento chamado Associação dos Sofredores de Rua?

Silva — Não. Eu não sou sofrido. Mais sofreu Deus.

Foto: Vitor/Imagem

Leopoldino, hoje militante

'Sem o grupo, eu não teria nada'

Da Reportagem Local

Luiz Leopoldino dos Santos, 32, pai de dois filhos, é militante dos movimentos populares.

Ex-sem-teto, hoje preside a Associação de Moradores do Conjunto Rio das Pedras II, em São Miguel Paulista, na zona leste de São Paulo.

Ha sete anos, participou da invasão do terreno onde hoje está construído o conjunto.

Folha — Como você entrou no movimento dos semi-tetos?

Santos — Foi em 1987, quando conheci a ocupação. Sem o movimento, eu não teria nada.

Folha — Onde você morava nessa época?

Santos — Vivia no meu barraco no Itaim Paulista (zona leste), mas, mesmo assim, alugado.

Folha — Quem apoiou a ocupação?

Santos — A igreja sempre nos ajudou. Na desapropriação, contamos com a ajuda da prefeita Luiza Erundina (PT).

Folha — Você não teme que outros semi-teto invadam esse conjunto?

Santos — Nós preocupamos muito, pois já rondaram por aqui. Fazemos a segurança. Não temos permissão que isso aconteça.

ATENÇÃO

10 X R\$ 79,04
Hotel Porto Mar
Sede do governo, alameda

10 X R\$ 98,83
Hotel Solnas
Sede do governo, alameda

entrada de R\$ 71,97
10 X R\$ 71,97
Hotel Amador do Polo

10 X R\$ 71,97
Hotel Raposo
Hotel Lacerda
Continuação F/C (a n):

IBIRAPUERA
(011) 536-0566
de 11:00 às 18:00h (segunda a sexta)

ABC
(011) 412-4744
de 11:00 às 18:00h (segunda a sexta)

Congresso

As pedras no sapato do Brasil

A pracinha do bairro e a estrada do compadre.
É nisso que eles pensam na hora de planejar
o futuro do país

Expedito Filho

Montagem de Wander Mendes sobre fotos de José Rodrigues, Ricardo Stuckert, Chico Guedes/A Gazeta de Vitória, O Popular, Nélcio Rodrigues e Roberto Jayme

1) Deputado Nelo Rodolfo (PMDB-SP)

O que quer fazer
Aumentar o número de salas do Aeroclube de São Paulo
De onde sairia o dinheiro
Do projeto de escoamento da produção agrícola da Região Norte

2) Senador Romero Jucá (PSDB-RR)

O que quer fazer
Melhorar as estradas de Rorainópolis, Roraima
De onde sairia o dinheiro
Do projeto de implantação de agroindústrias familiares na Região Norte

3) Deputado João Coser (PT-ES)

O que quer fazer
Fornecer energia elétrica às pequenas propriedades de seu reduto eleitoral no Espírito Santo
De onde sairia o dinheiro
Do censo demográfico do ano 2000

4) Deputado Maluly Netto (PFL-SP)

O que quer fazer
Desenvolver o turismo fluvial em Avanhandava, São Paulo
De onde sairia o dinheiro
Das obras de transposição das águas do Rio São Francisco para combater a seca

5) Deputado Igor Avelino (PMDB-TO)

O que quer fazer
Construir passarelas de pedestres em Paraíso do Tocantins
De onde sairia o dinheiro
Da construção da eclusa de Tucuruí no Rio Tocantins, no Pará

6) Deputado José Priante (PMDB-PA)

O que quer fazer
Construir um viaduto em Belém
De onde sairia o dinheiro
Da reforma do sistema de informática do Banco Central

7) Deputado Juquinha (PSDB-GO)

O que quer fazer
Construir um centro de convenções em Caldas Novas, Goiás
De onde sairia o dinheiro
Do plano de incentivo ao turismo na Região Nordeste

O plano nacional de desenvolvimento previsto para os próximos quatro anos, batizado de Avança Brasil pelos marqueteiros oficiais e registrado no cartório da burocracia federal pelo nome de Plano Plurianual (PPA), consumiu um ano de pesquisas e estudos técnicos de consultorias privadas. Durante a elaboração, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pagou 14 milhões de reais a um consórcio liderado pela Booz-Allen & Hamilton, pela Construtora Bechtel e pelo banco ABN Amro. Estava tudo indo muito bem até o PPA iniciar sua caminhada pelo Congresso. Em apenas quatro meses, o Avança Brasil recebeu 2 879 emendas e ficou desfigurado. Os parlamentares arrancaram um naco de 316 bilhões de reais oriundos de projetos nacionais de grande envergadura para empregar na pracinha do bairro ou na estrada dos compadres lá na roça. "É legítimo que o Congresso faça algumas modificações, mas o governo considera fundamental que o PPA seja preservado", disse o ministro Martus Tavares, do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Alguns exemplos do ataque. O deputado Nelo Rodolfo (PMDB-SP) retirou 450 000 reais do PPA, destinados à construção da BR-156, ligando o Amapá à Guiana Francesa, para aplicar a verba no aumento de salas de aula da escola de pilotagem do Aeroclube de São Paulo. Sua justificativa é a de que o aeroclube cumpre "missões de notório interesse da comunidade". Gustavo Fruet (PMDB-PR) pediu 15 milhões de reais para irrigar uma área às margens do Lago Itaipu. "É uma das áreas mais férteis do país", explica Fruet.

Além dessas iniciativas individuais, há o trabalho discreto de grupos econômicos para mudar o dinheiro daqui para lá. Na Câmara, a Comissão de Seguridade Social e da Família propôs retirar de itens como educação, financiamento de exportações, investimentos em petróleo, gás e até da produção e abastecimento alimentar o maior montante de recursos de todo o PPA, 30 bilhões de reais, e transferi-lo para a saúde. O sub-relator de saúde do Avança Brasil, senador Lúcio Alcântara, sentiu o cheiro do lobby das empresas do setor. Suprimiu a emenda sobre o assunto, sabendo que ela fatalmente retornará no momento da votação do PPA em todo o seu conjunto.

O PPA é um plano nacional que engloba os orçamentos do governo federal de 2000 a 2003. Ele contém uma análise da infra-estrutura e dos gargalos do desenvolvimento do país e pretende dar continuidade e sentido às verbas aplicadas a cada ano. Com ele em mãos, o governo tem um extenso planejamento de tudo o que vai gastar nos próximos anos. As emendas discutidas agora no Congresso estão sendo apresentadas para alterar aspectos da primeira parte do PPA. No papel, durante os quatro anos, o PPA contará com 1 trilhão de reais, entre verbas públicas e privadas, para tocar 365 programas, distribuídos em quatro fontes de recursos:

985 bilhões de reais para o desenvolvimento, incluindo investimentos no setor social e em obras de infra-estrutura;

5,2 bilhões de reais para gestão e formulação de políticas públicas;

5,4 bilhões de reais para entidades (como Serpro e Ipea) que prestam serviços para o governo;

81,5 bilhões de reais para o funcionamento da máquina administrativa.

Enxugadas as verbas destinadas à Previdência, saúde e educação, o PPA teria, do seu naco maior de 985 bilhões de reais, o equivalente a 269 bilhões para investir em obras de infraestrutura e desenvolvimento no decorrer dos próximos quatro anos. A fábrica de emendas do Congresso deveria limitar-se a esse montante. Mas os parlamentares foram mais vorazes. Se as 2 879 emendas forem aprovadas, eles devorarão 316 bilhões de reais, 47 bilhões a mais do que está previsto para investimentos. A sorte do contribuinte é que elas ainda não foram aprovadas. Serão selecionadas pelos sub-relatores em uma primeira triagem. Se excluídas, poderão ser destacadas do projeto e votadas em separado no plenário do Congresso. A boa notícia está na intenção do relator de suprimi-las até onde seu poder político permitir. "Se eu for atender a todas as emendas, o plano se descaracteriza. Darei prioridade àquelas que não distorçam o programa nacional de desenvolvimento", assegura o deputado Renato Vianna (PMDB-SC).

Espera-se uma queda-de-braço até a votação do PPA. As grandes empreiteiras do país estão se movimentando. Pelo menos as quatro grandes, OAS, Odebrechet, CR Almeida e Camargo Corrêa, já cercam o novo plano como um cardume que estuda a melhor ocasião para a mordida. "Até o momento, eles só estão rondando", diz um deputado. O PPA está contemplando entre outras obras dois novos tribunais: um em Londrina, proposto pelo deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), e outro com sede em Manaus, proposta do presidente da comissão geral do PPA, o senador Gilberto Mestrinho (PMDB-AM). Bom exemplo foi dado pelo senador Paulo Souto (PFL-BA), relator da CPI do Judiciário, e pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. Juntos, cortaram 30 milhões de reais destinados ao Tribunal de Recursos Federais do Rio Grande do Sul, obra considerada não prioritária. O exemplo comprova que, se de um lado há deputados e senadores que não se emendam, de outro existem aqueles que contribuem para emendar o país.

O problema da fome e o problema do foco
É PRECISO NÃO CONFUNDIR AÇÃO EMERGENCIAL E PROGRAMA
DE GOVERNO
ROLF KUNTZ

Fome Zero pode ser um objetivo nacional, um compromisso moral e político, mas, como programa de governo, só pode ser secundário. Para deixar mais claro: alimentar o faminto é uma ação de emergência, que se deve realizar de qualquer forma, no limite do possível, mas não é solução duradoura para nenhum problema. O presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva sabe disso. Seus assessores, também. Mesmo numa economia rica, e em tempos de prosperidade, poderá sempre haver pessoas famintas ou em situação de risco. Sempre haverá, portanto, uma função para o trabalho assistencial.

Não será difícil, nesses países, traçar a fronteira entre assistência e política econômica. Num país como o Brasil, essa delimitação poderá ser mais complicada. Será fácil confundir as questões e a tentação de fazê-lo poderá ser muito grande.

Um ponto, pelo menos, parece fora de questão. Se há fome, no Brasil, não é por escassez de alimentos. A agropecuária produz mais que o suficiente para abastecer o País e para exportar. Poderá produzir mais, se houver demanda e preço. A área plantada pouco variou nos últimos 10 ou 12 anos, mas a produção de grãos e oleaginosas cresceu mais de 40% a partir de 1992. O resultado de outras culturas também aumentou de forma notável. Esse resultado é explicável pela absorção de tecnologia, pelo uso de equipamentos e de insumos modernos e pela introdução de novas práticas. A atuação da Embrapa e de outras instituições de pesquisa e de extensão foi muito importante para essa mudança.

Isso se refletiu na composição dos índices de preços ao consumidor. As instituições de pesquisa, como Fipe-USP, Dieese e FGV, remontaram mais de uma vez seus índices de preços ao consumidor, nesse período, e reduziram o peso da alimentação. O custo da comida caiu, em comparação com os demais itens do orçamento doméstico. Apesar das crises dos anos 90, não houve nada parecido com a fome de 1983-84. A oferta de alimentos era muito maior e quem tinha alguma renda conseguia alimentar-se.

Há razões para se afirmar que o problema da fome ficou mais circunscrito.

Passou a ser um drama exclusivo, ou quase, dos muito pobres, que permaneceram excluídos do mercado. Não há acordo sobre o número dos famintos ou dos que padecem de subnutrição grave. O PT menciona um contingente de 44 milhões de pessoas. Estimativas do Ipea apontam 22 milhões. Há outras estimativas. De toda forma, é claro que a fome é sobretudo um problema de exclusão social e econômica. Tem fome quem não dispõe de renda para comprar o mínimo indispensável. Se a pessoa tiver dinheiro, encontrará comida na feira, no supermercado ou no armazém mais próximo. Eliminar a fome não depende, portanto, de mudanças na produção agrícola. Mudanças na política setorial podem ser desejáveis, mas não porque haja, neste momento, falta de comida nas prateleiras.

Se o problema é de renda, a questão não será resolvida pela mera instalação de famílias no campo. Não tem sentido, numa economia diversificada como a brasileira, imaginar que se possa viver da produção para consumo próprio.

Fome, no Brasil, é sinônimo de miséria extrema, e quando uma família é miserável a fome é apenas um de seus problemas. Apoio à agricultura familiar só tem sentido como política mais ambiciosa, isto é, como esforço para inclusão na economia de mercado. Há experiências bem-sucedidas no Brasil, nos esquemas de integração entre pequeno produtor e indústria. Isso não se confunde com nenhuma visão romântica de produção para auto-

sustento, e vai muito além de um programa de tipo emergencial. Produção integrada, para fim comercial, envolve tecnologia, eficiência e padrões de qualidade.

É uma perigosa ilusão, portanto, imaginar que se possa eliminar ou reduzir a fome, de modo sustentável, ignorando a modernização agrícola, os padrões internacionais de competitividade e as condições do mercado. Ao contrário:

os alimentos, no Brasil, tornaram-se mais abundantes e mais baratos, em termos relativos, precisamente porque a agricultura e a produção animal se modernizaram. Quando foi lançado o Real, em 1994, aumentou consideravelmente o consumo de frango. Isso ocorreu porque muitas famílias tiveram, em pouco tempo, um ganho de renda real. Mas a capacidade produtiva das granjas não era novidade. Sua eficiência havia aumentado muito, na década anterior, graças à conquista de novos padrões tecnológicos. Em 1994, o frango já era um alimento barato. Muita gente se esqueceu desse detalhe, naquela ocasião.

Quem acompanhava a economia agrícola sabia muito bem que a história havia começado muito tempo antes.

Se a produtividade agrícola vai continuar crescendo, então será um engano, também, supor que o problema do emprego seja resolvido na produção agropecuária. Ao contrário: a grande função do agricultor e do criador continuará a ser, como foi por muito tempo, fornecer alimentos e insumos baratos e competitivos para os demais setores da economia. É noutras áreas, ainda que seja em atividades ligadas ao meio rural, que se poderá multiplicar o emprego. Isso implicará, além de investimentos muito maiores na indústria e nos serviços, um enorme esforço de preparação de trabalhadores. Será esse um dos papéis centrais dos programas de educação e de assistência à saúde, que o poder público terá de universalizar com a máxima rapidez.

Se cair na tentação de fórmulas românticas, o governo PT apenas produzirá mais um fracasso histórico. A conta mais pesada, como sempre, será paga por aqueles mais pobres, que sempre ficaram para trás

No Brasil da ineficiência pública, exemplos localizados mostram que a saúde pode melhorar com custos baixos

Prevenção funciona em cidades do país

MARCOS AUGUSTO GONÇALVES
Editor de Domingo

Equipes de agentes de saúde, enfermeiras e médicos que se dedicam a acompanhar populações carentes em diversos municípios brasileiros comprovam o velho dito popular — diagnóstico consensual no mundo da saúde — e melhor prevenir do que remediar.

Melhor e mais barato. Em Olinda (PE), por exemplo, com cerca de R\$ 60 mil ao mês, a prefeitura paga suas 12 equipes médicas e seus 230 agentes de saúde, responsáveis por uma queda de 50% na mortalidade infantil das áreas mais miseráveis da cidade (leia p. 12).

"É barato", concorda o ministro da Saúde, Adão Lencina. Mas os custos relativamente baixos do trabalho preventivo não o transformaram numa realidade nacional. O Sistema Único de Saúde (SUS) como funciona em gráfico na página 10 ainda está longe de atingir suas metas descentralizadoras e de controlar seus desperdícios. Da mesma forma que hospitais públicos continuam dando mais exemplos com sua ineficiência.

Um dinheiro perdido. Jateie quer mais dinheiro na forma de uma taxa sobre movimentações financeiras, uma versão para a saúde do "imposto do cheque". Mas há quem afirme que o setor público precisa, antes disso, empregar melhor seus recursos.

"O Brasil gasta uma fortuna e emprega muito mal o dinheiro", diz Francisco de Oliveira, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Oliveira vai além: acredita que o próprio modelo do SUS "está desengano", por favorecer fraudes. Explica-se: sendo a remuneração por serviço prestado (consulta,

exame etc.), haveria quase que um estímulo para a falsificação de procedimentos, com o intuito de obter maiores ganhos — operações desnecessárias, consultas que não aconteceram etc.

É esse também o argumento da Prefeitura de São Paulo, que defende o sistema de pagamento antecipado em seu Plano de Atendimento à Saúde (PAS). No caso, os médicos, ligados a cooperativas, recebem um salário fixo — não ganham mais por quantidade de atendimento.

O plano paulistano tem contra si um argumento exatamente oposto ao usado pelos críticos do SUS: quanto menos gasta, quanto menos médicos, mais econômica.

Público gasta mais. Independentemente da forma de pagamento, a ineficiência de hospitais públicos é um dos pontos críticos do sistema, segundo Daniel Montagnana, presidente do Sindhosp, sindicato que representa 729 hospitais privados e das Santas Casas do Estado de São Paulo.

Montagnana diz que um leito em hospital público ocupa entre 15 e 14 funcionários. Os hospitais privados de primeira linha "oferecem serviço melhor com metade desta equipe".

A média de permanência em internações em hospitais públicos é de oito dias. Na rede privada, é de quatro a cinco dias.

"Uma internação em hospital privado sai quatro vezes mais barato que em hospital público", diz Adelfino de Almeida, presidente do Abraxim, associação que reúne as empresas de medicina de grupo.

Se o setor privado apresenta números mais exatos, não deixa de se beneficiar do poder público. É o que ocorre com planos privados de saúde, que não cobrem certas doenças e não reembolsam a rede pública quando seus associados são atendidos. Os planos devem ser alvo de medidas governamentais (leia p. 10).

Série aborda área social

da Redação

As reportagens das páginas que se seguem fazem parte de uma série iniciada no dia 28 de abril, com o tema da renda mínima.

O objetivo, anunciado em editorial publicado no dia 21 de abril, é discutir soluções para os problemas sociais do país.

A série sobre a área social abordará ainda a reforma agrária, na edição do próximo domingo.

Além da renda mínima, a série especial dedicada aos problemas sociais do país já abordou a questão da educação.

Internações caíram 27% em 95

Internações hospitalares e óbitos registrados na rede pública e conveniada do SUS

Causas	1994		1995	
	Internações	Óbitos	Internações	Óbitos
Doenças infecciosas e parasitárias	1.445.807	38.363	933.726	25.976
Câncer	452.869	23.952	336.057	25.876
Doenças do sangue	416.531	20.193	289.696	30.276
Doenças do aparelho circulatório	90.267	7.630	69.745	32.776
Doenças do aparelho respiratório	843.656	1.524	360.811	16.776
Doenças do aparelho digestivo	766.208	7.360	261.209	27.676
Doenças do sistema urinário	1.518.763	84.150	1.052.889	30.376
Doenças do aparelho reprodutivo	2.441.787	52.936	1.739.913	28.776
Doenças do sistema nervoso	1.067.794	25.135	887.622	16.976
Doenças do sistema endócrino e da glândula	1.184.197	8.615	716.419	34.476
Doenças do sistema circulatório	2.390.380	1.331	2.750.653	13.776
Doenças do sistema circulatório	152.441	1.205	100.233	34.276
Doenças do sistema circulatório	318.164	1.057	200.307	37.076
Doenças do sistema circulatório	66.737	2.951	47.769	28.476
Doenças do sistema circulatório	201.945	13.316	149.173	26.176
Doenças do sistema circulatório	244.869	8.982	171.640	25.976
Doenças do sistema circulatório	848.560	19.051	615.528	27.576
Doenças do sistema circulatório	50.974	1.084	45.598	9.776
Doenças do sistema circulatório	14.698.988	322.661	10.789.918	27.076
Doenças do sistema circulatório				261.985
Doenças do sistema circulatório				13.926

Internações no Brasil no SUS, em 1995

Complicações de gravidez e parto 25%

Doenças do aparelho circulatório 16%

Doenças do aparelho respiratório 10%

Doenças do aparelho digestivo 9%

Doenças do aparelho reprodutivo 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Doenças do aparelho circulatório 9%

Fonte: IBGE, Diretoria de Estatísticas Vitais, Ministério da Saúde

Fonte: IBGE, Diretoria de Estatísticas Vitais, Ministério da Saúde

Radiografia da saúde no Brasil

Entenda as principais causas

Doenças infecciosas e parasitárias: Aids, meningite etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Entenda as principais causas

Doenças infecciosas e parasitárias: Aids, meningite etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Entenda as principais causas

Doenças infecciosas e parasitárias: Aids, meningite etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Entenda as principais causas

Doenças infecciosas e parasitárias: Aids, meningite etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Entenda as principais causas

Doenças infecciosas e parasitárias: Aids, meningite etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Entenda as principais causas

Doenças infecciosas e parasitárias: Aids, meningite etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

Doenças do aparelho digestivo: úlcera no estômago etc.

Doenças do aparelho reprodutivo: câncer etc.

Doenças do aparelho circulatório: infarto etc.

Doenças do aparelho respiratório: pneumonia, bronquite etc.

79%
é a taxa de analfabetismo funcional (menos de quatro anos de estudo) entre os homens na área rural do Piauí

14,4%
é a taxa de analfabetismo funcional entre as mulheres na área urbana do Distrito Federal

50,3%
é a taxa de escolarização de crianças de 4 a 6 anos de idade de famílias com renda per capita até meio salário mínimo

90,1%
é a taxa de escolarização de crianças de 4 a 6 anos de idade de famílias com renda per capita superior a três salários mínimos

RETRATOS DO BRASIL 4 milhões de famílias com filhas de até 6 anos vivem com meio salário 'per capita'

Miséria ainda é ameaça a crianças

DE SOCIEDADE

O Brasil tem 4 milhões de famílias com crianças de até 6 anos de idade vivendo com menos de meio salário mínimo "per capita". Isso representa cerca de um terço do universo das famílias com crianças nessa idade no país. No Maranhão, o percentual é de 63,9%, o dobro do registrado na média nacional.

A Síntese dos Indicadores Sociais 2000 revela que houve uma melhora entre os anos de 1992 e 1999. No início da década, a taxa de famílias com renda per capita de até 6 anos de idade vivendo com menos de meio salário mínimo "per capita" era de 40,1%.

No entanto, segundo Luiz Antônio Pinto de Oliveira, diretor do departamento de População e Indicadores Sociais do IBGE, a situação ainda é grave. "São crianças que vivem em situação extremamente vulnerável", afirma.

O presidente do IBGE, Sérgio

Besserman, também revela preocupação com esses indicadores. "O dado de renda é muito dramático e afeta profundamente as crianças", diz ele, que considera a distribuição de renda indispensável, mas um processo lento.

"Oferecer pré-escola é muito mais rápido e ajuda brutalmente a distribuição de renda posterior, porque impede que essas crianças tenham um 'handicap' (deficiência) definitivo pelo resto de suas vidas", avalia Besserman.

Ele se baseia em um estudo do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) que mostra que crianças que têm acesso ao pré-escolar têm menor defasagem, maior escolaridade e conseguem melhores empregos.

Mas há ainda muito a fazer. Segundo ele, entre o grupo dos 20% mais rico, nove em cada dez crianças entre 4 anos e 6 anos está na escola. No grupo dos 20% mais pobres, apenas cinco em cada dez.

A pesquisa mostra que a escola-

Quando vou às favelas, fico mais deprimida. Que futuro pode ter uma criança ali?

ZILDA ARNS
coordenadora nacional da Pastoral da Criança

ridade induz sobre outros fatores e pode ser potencializada por outros elementos de desigualdade. A chance de uma criança no Nordeste morrer antes dos 5 anos se tiver uma mãe com até quatro anos de estudo é de 124,7 por mil. É um índice seis vezes maior do que a chance de uma criança no Sul morrer antes dos 5 anos se tiver uma mãe com mais de oito anos de estudo.

A coordenadora nacional da Pastoral da Criança, Zilda Arns,

acha que os indicadores sociais da década refletem uma melhora real, mas insuficiente. E reclama da desigualdade. "A gente fica assustada com as pessoas podem conviver com tanta desigualdade", lamenta ela, que considera as favelas brasileiras os piores exemplos dessa situação no país.

Zilda diz que faltam políticas públicas eficientes para reter a população no campo — o que, segundo ela, seria o principal desafio a ser enfrentado para resolver o problema da desigualdade.

"Quando eu vou nas favelas, fico muito mais deprimida do que quando vou nas zonas rurais. Que futuro pode ter uma criança que vive ali?", questiona ela, que afirma que os pais precisam se colocar no lugar dos moradores de favela para começar a resolver o problema.

São em bolsões de miséria e pobreza, como as favelas dos grandes centros urbanos, que a Pastoral realiza suas ações.

Em mortalidade infantil, o trabalho da Pastoral alcançou a taxa de 11,7 mortes por mil. A média nacional é duas vezes maior (34,5 por mil). Em Alagoas, a campanha nacional em mortalidade, o índice é duas vezes maior do que a média (66,1 por mil).

De acordo com Zilda, se os governos fizessem investimentos maciços em saneamento básico, essa média nacional poderia cair pela metade.

Redução da família
Uma das tendências retratadas pela síntese é a diminuição da família, que chega ao final do século tendo 3,4 pessoas. Nos anos 80, a média era de 4,5.

Além disso, o perfil tradicional do casal com filhos, também diminuiu — em 92 era de 59,4% e em 99 passou a responder por 55%. Com isso, cresceu o número de pessoas vivendo sozinhas, de casal sem filhos e de mulheres sem cônjuge e com filhos.

ENTRE OS NEGROS, MAIS TRABALHADORES DOMÉSTICOS E MENOS EMPREGADORES

Porcentagem da população de cada raça ou cor, segundo a ocupação

	Branco		Negro		Pardo	
	1992	1999	1992	1999	1992	1999
→ Empregados	47,8	46,5	48,6	47,5	43,9	42
→ Militar ou estatutário	7	7,5	5,1	5,7	4,9	5,4
→ Trabalhador doméstico	5,2	6,1	13	14,6	7,8	8,4
→ Trabalhador por conta própria	20,7	22,4	20,7	21	23,2	24,6
→ Empregadores	5,1	5,7	0,9	1,1	2	2,1
→ Não remunerados	14,2	11,8	11,7	10,1	18,2	17,5

Informações devem ter uso eleitoral

DA JORNALISMO

A evolução dos indicadores sociais revelada na síntese do IBGE evidencia melhora em três áreas — saúde, educação e renda —, beneficiando, potencialmente, os três ministros cotados como pretendíveis que estão no governo: José Serra, Paulo Renato de Souza e Pedro Malan.

Analistas discordam sobre quem poderia se beneficiar mais desses indicadores. Concordam apenas que os dados vão servir para uso político em 2002.

Doutor pela Universidade de Berkeley, o cientista político Edson Nunes acha que Malan é quem mais tem a ganhar politicamente. "Em qualquer economia que se saia razoavelmente bem, o ministro que leva vantagem é o da

Fazenda. Resta saber se ele quer fazer politicamente isso."

Nunes acredita que uma série de condições, como a eliminação da inflação, a estabilidade econômica e a respeitabilidade internacional, fazem do Malan o fiador do sucesso dos outros dois.

"Ele só pode ter o discurso de que agora chegou a hora da distribuição de renda. Se o discurso for feito pelos outros dois, vai soar como crítica ao governo", afirma ele, resultando que Malan não tem perfil de líder de massa. "Embora na juventude ele tivesse militância estudantil e profissional."

O economista Carlos Lessa (UFPA) discorda. Ele acredita que não vai ser fácil alguém conseguir se beneficiar dos indicadores relativos à renda em 2002. É isso, claro, inclui Malan. "Vai ser difícil",

avalia ele, que considera que Serra leva vantagem nos números. E que eles tendem a se manter positivos até 2002. "Mas acho que não dá para ser presidente", diz.

Nunes acha que, do ponto de vista da melhoria dos indicadores e da responsabilidade sobre eles, Paulo Renato leva vantagem indiscutível. Ele está há mais tempo à frente da pasta da Educação e pode se apresentar como responsável pelos indicadores positivos. Resta saber se ele vai conseguir desenvolver esse potencial. Até agora, segundo Nunes, Serra tem se mostrado extremamente competente nesse aspecto.

"Qualquer um que se beneficie está muito bom para mim. Desde que seja do PSDB", o banqueiro e economista Edmar Bacha.

Entenda como foi feito o estudo

A Síntese dos Indicadores Sociais 2000 é um estudo feito pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) a partir das informações coletadas pela Pnad (Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios) na década de 90. Realizada anualmente desde 1971, a Pnad é considerada pelo IBGE o mais completo levantamento das condições socioeconômicas do país depois dos censos demográficos. (Incluiu dados de 1990 a 1999).

Nos anos 90, a Pnad foi feita em 92, 93, 95, 96, 97, 98 e 99. Nesse último ano, foram pesquisadas 352.393 pessoas em 15.654 domicílios. Os dados estiveram em 793 municípios. Em 1994 a pesquisa não foi realizada e em 1991 ocorreu o Censo

Extensão

A Pnad cobre todo o país, exceto a área rural dos Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima e Amapá, onde moram cerca de 2,5% dos habitantes. Essa diferença, segundo o IBGE, não causa diferenças significativas nos resultados obtidos.

Alexandra Vieira da Cunha, 19, com o filho Richard, 2, em Recife

BRASIL MAPA DA EXCLUSÃO

Especial A
★ São Paulo,
sábado, 26 de setembro de 1998

Crise financeira mundial agrava condições de vida

Miseráveis são 25 milhões

83%
SÃO ANALFABETOS
FUNCIONAIS

VIVEM NA REGIÃO
NORDESTE

Josefa Maria de Jesus, 46,
com o neto, na porta
de sua casa, em São Paulo,
que divide com mais nove
filhos. Para abrigar todo
mundo na casa de 30 m²,
a família improvisou
uma espécie de sofá
sobre o laje de concreto
que separa a sala do
telhado, onde dorme
o filho André, 14 (no alto)

...a situação
financeira das misérrimas
Cunha mais de um
ano os R\$ 131, que tem
de sustentar todas
as crianças da família

O BRASIL TEM HOJE, pelo menos 25 milhões de misérrimos — o equivalente a três Sudões ou à população total do Peru. Esse é o número de brasileiros, com 16 anos ou mais, que vivem no patamar mais baixo da pirâmide social.

Representam 24% do total da população brasileira nessa faixa etária e ganham, em média, R\$ 131 por mês. Desse, 45% estão no Nordeste, e 83% são analfabetos funcionais (isto é, têm menos de quatro anos de estudo).

Esse retrato inédito da exclusão social é o resultado da contagem de quatro pesquisas Datafolha feitas em todo o país neste ano.

Com o agravamento da crise financeira internacional, esse tema acabou sendo excluído do debate político-eleitoral. Mas é justamente em períodos de recessão que a exclusão social adquire seus contornos mais dramáticos: aumento de desemprego significa sempre mais miséria.

Especialistas em políticas sociais apontam que programas de renda mínima, pelos quais o governo complementa os rendimentos dos mais pobres, são a melhor solução contra a exclusão a curto prazo.

Os recursos que o presidente Fernando Henrique Cardoso reserva para a renda mínima em um eventual segundo mandato, porém, são insuficientes. O governo planeja investir R\$ 200 milhões em 1999 — menos do que gastou com a duplicação da rodovia Pernambuco, mas seria necessário R\$ 1,5 bilhão, no mínimo.

Estudo do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), órgão do próprio governo, mostra que os gastos sociais praticamente não mudaram nos três primeiros anos do mandato de FHC, quando comparados com o crescimento do PIB.

A melhor política social do governo continua sendo o Real, que dobrou a renda dos mais pobres nas regiões metropolitanas. Mas esses ganhos foram deteriorados pelo aumento de juros no final do ano passado e por seu rastro de desemprego e redução da renda.

A Folha visitou a cidade com pior condição de vida do Brasil, Afonso Cunha (MA), e a mais miserável de São Paulo, Barra do Turvo, e constatou que as ações sociais do governo FHC quase não mudaram a vida dos excluídos. Em Barra do Turvo, a cesta básica dura uma semana, em média — e depois tudo volta à miséria habitual.

Conheça as
piores cidades
do Brasil e
de São Paulo

PÁGINAS 4/5

Veja os planos
de FHC
e Lula contra
a exclusão

PÁGINA 7

País tem 28,7% de miseráveis, pelo critério internacional; pelo padrão nacional, são apenas 17%

Diminui a miséria no país

Índice de Condição de Vida

Quanto mais alto o índice, melhor a condição de vida.

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Quanto mais alto o índice, melhor a condição de vida.

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

Represença de vida no município

JOSE ROBERTO DE TOLEDO

do Programa Social

O Brasil tem, em 1998, 25 milhões de miseráveis

de sua população com 16 anos ou mais

Um brasileiro típico de elite, que integra os 7% que estão no topo da pirâmide social

O fator mais determinante da situação social de vida dos brasileiros é sua renda

Na média, as famílias sobrevivem com apenas R\$ 234 por mês

Os miseráveis vivem no patamar mais baixo da pirâmide social

Só com os pobres níveis de renda e escolaridade, estão marginalizados no mercado de trabalho e apresentam a mais alta média de idade de todos os grupos

Mas sua principal característica, fruto da combinação de todas as desvantagens, não aparece nas estatísticas: a falta de perspectivas de ascensão social, a falta de que recebam ajuda do Estado

E por essa razão que, na classificação social proposta pelo Datapla, eles são os excluídos do desenvolvimento

Em 1970, havia 12,7 milhões de miseráveis no Brasil

Em 1990, a população vive com menos de meio salário mínimo por mês

Em 1998, esse número caiu para 12,0 milhões

A crise econômica dos 80, porém, trouxe parte dos avanços dos anos anteriores

O resultado é que, em 1991, o total de municípios cuja população vive com renda insuficiente para a educação da população

Considerando-se, porém, a evolução no total do período, houve ganhos

O número de municípios com renda média da população suficiente para a educação da população

Em 1991, esse percentual caiu para 22% da população

Em seu relatório de 1994, o Fundaplan constatou que a população brasileira vive com menos de meio salário mínimo por mês

Na mesma tabela, o Fundaplan registra que, segundo o critério nacional de pobreza, esse percentual fica restrito a 17% da população

Diante dessa constatação de constância e de fôlego, a Folha, com ajuda do Datapla, elaborou uma classificação que mostra como se organiza a pirâmide social brasileira em 1998 (veja texto na página 3). E o retrato mais atual do país

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Famílias sobrevivem com R\$ 234 por mês, enquanto a média da renda familiar brasileira é de R\$ 907

JOSE ROBERTO DE TOLEDO

do Programa Social

O Brasil tem, em 1998, 25 milhões de miseráveis

de sua população com 16 anos ou mais

Um brasileiro típico de elite, que integra os 7% que estão no topo da pirâmide social

O fator mais determinante da situação social de vida dos brasileiros é sua renda

Na média, as famílias sobrevivem com apenas R\$ 234 por mês

Os miseráveis vivem no patamar mais baixo da pirâmide social

Só com os pobres níveis de renda e escolaridade, estão marginalizados no mercado de trabalho e apresentam a mais alta média de idade de todos os grupos

Mas sua principal característica, fruto da combinação de todas as desvantagens, não aparece nas estatísticas: a falta de perspectivas de ascensão social, a falta de que recebam ajuda do Estado

E por essa razão que, na classificação social proposta pelo Datapla, eles são os excluídos do desenvolvimento

Em 1970, havia 12,7 milhões de miseráveis no Brasil

Em 1990, a população vive com menos de meio salário mínimo por mês

Em 1998, esse número caiu para 12,0 milhões

A crise econômica dos 80, porém, trouxe parte dos avanços dos anos anteriores

O resultado é que, em 1991, o total de municípios cuja população vive com renda insuficiente para a educação da população

Considerando-se, porém, a evolução no total do período, houve ganhos

O número de municípios com renda média da população suficiente para a educação da população

Em 1991, esse percentual caiu para 22% da população

Em seu relatório de 1994, o Fundaplan constatou que a população brasileira vive com menos de meio salário mínimo por mês

Na mesma tabela, o Fundaplan registra que, segundo o critério nacional de pobreza, esse percentual fica restrito a 17% da população

Diante dessa constatação de constância e de fôlego, a Folha, com ajuda do Datapla, elaborou uma classificação que mostra como se organiza a pirâmide social brasileira em 1998 (veja texto na página 3). E o retrato mais atual do país

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

JOSE ROBERTO DE TOLEDO

do Programa Social

O Brasil tem, em 1998, 25 milhões de miseráveis

de sua população com 16 anos ou mais

Um brasileiro típico de elite, que integra os 7% que estão no topo da pirâmide social

O fator mais determinante da situação social de vida dos brasileiros é sua renda

Na média, as famílias sobrevivem com apenas R\$ 234 por mês

Os miseráveis vivem no patamar mais baixo da pirâmide social

Só com os pobres níveis de renda e escolaridade, estão marginalizados no mercado de trabalho e apresentam a mais alta média de idade de todos os grupos

Mas sua principal característica, fruto da combinação de todas as desvantagens, não aparece nas estatísticas: a falta de perspectivas de ascensão social, a falta de que recebam ajuda do Estado

E por essa razão que, na classificação social proposta pelo Datapla, eles são os excluídos do desenvolvimento

Em 1970, havia 12,7 milhões de miseráveis no Brasil

Em 1990, a população vive com menos de meio salário mínimo por mês

Em 1998, esse número caiu para 12,0 milhões

A crise econômica dos 80, porém, trouxe parte dos avanços dos anos anteriores

O resultado é que, em 1991, o total de municípios cuja população vive com renda insuficiente para a educação da população

Considerando-se, porém, a evolução no total do período, houve ganhos

O número de municípios com renda média da população suficiente para a educação da população

Em 1991, esse percentual caiu para 22% da população

Em seu relatório de 1994, o Fundaplan constatou que a população brasileira vive com menos de meio salário mínimo por mês

Na mesma tabela, o Fundaplan registra que, segundo o critério nacional de pobreza, esse percentual fica restrito a 17% da população

Diante dessa constatação de constância e de fôlego, a Folha, com ajuda do Datapla, elaborou uma classificação que mostra como se organiza a pirâmide social brasileira em 1998 (veja texto na página 3). E o retrato mais atual do país

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

JOSE ROBERTO DE TOLEDO

do Programa Social

O Brasil tem, em 1998, 25 milhões de miseráveis

de sua população com 16 anos ou mais

Um brasileiro típico de elite, que integra os 7% que estão no topo da pirâmide social

O fator mais determinante da situação social de vida dos brasileiros é sua renda

Na média, as famílias sobrevivem com apenas R\$ 234 por mês

Os miseráveis vivem no patamar mais baixo da pirâmide social

Só com os pobres níveis de renda e escolaridade, estão marginalizados no mercado de trabalho e apresentam a mais alta média de idade de todos os grupos

Mas sua principal característica, fruto da combinação de todas as desvantagens, não aparece nas estatísticas: a falta de perspectivas de ascensão social, a falta de que recebam ajuda do Estado

E por essa razão que, na classificação social proposta pelo Datapla, eles são os excluídos do desenvolvimento

Em 1970, havia 12,7 milhões de miseráveis no Brasil

Em 1990, a população vive com menos de meio salário mínimo por mês

Em 1998, esse número caiu para 12,0 milhões

A crise econômica dos 80, porém, trouxe parte dos avanços dos anos anteriores

O resultado é que, em 1991, o total de municípios cuja população vive com renda insuficiente para a educação da população

Considerando-se, porém, a evolução no total do período, houve ganhos

O número de municípios com renda média da população suficiente para a educação da população

Em 1991, esse percentual caiu para 22% da população

Em seu relatório de 1994, o Fundaplan constatou que a população brasileira vive com menos de meio salário mínimo por mês

Na mesma tabela, o Fundaplan registra que, segundo o critério nacional de pobreza, esse percentual fica restrito a 17% da população

Diante dessa constatação de constância e de fôlego, a Folha, com ajuda do Datapla, elaborou uma classificação que mostra como se organiza a pirâmide social brasileira em 1998 (veja texto na página 3). E o retrato mais atual do país

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

Os melhores

Os piores

JOSE ROBERTO DE TOLEDO

do Programa Social

O Brasil tem, em 1998, 25 milhões de miseráveis

de sua população com 16 anos ou mais

Um brasileiro típico de elite, que integra os 7% que estão no topo da pirâmide social

O fator mais determinante da situação social de vida dos brasileiros é sua renda

Na média, as famílias sobrevivem com apenas R\$ 234 por mês

Os miseráveis vivem no patamar mais baixo da pirâmide social

Só com os pobres níveis de renda e escolaridade, estão marginalizados no mercado de trabalho e apresentam a mais alta média de idade de todos os grupos

Mas sua principal característica, fruto da combinação de todas as desvantagens, não aparece nas estatísticas: a falta de perspectivas de ascensão social, a falta de que recebam ajuda do Estado

E por essa razão que, na classificação social proposta pelo Datapla, eles são os excluídos do desenvolvimento

Em 1970, havia 12,7 milhões de miseráveis no Brasil

Em 1990, a população vive com menos de meio salário mínimo por mês

Em 1998, esse número caiu para 12,0 milhões

A crise econômica dos 80, porém, trouxe parte dos avanços dos anos anteriores

Josefa Maria de Jesus, baiana de Ibicaraí, vive em São Paulo com renda familiar inferior a R\$ 35 per capita

ARMANDO ANTENORE
da Reportagem Local

No mundo parcimonioso que Josefa Maria de Jesus habita, há escassez até de nomes.
— Como se chama o seu pai?
— Meu pai? Lembro não.
— Mas você não o conheceu?
— Conheci sim. Só que o nome sempre me escapa... Se minha cabeça ajuda, creio que era Expedito. Não era. Chamava-se Expedito Alves de Sousa, como indica a carteira de identidade que Josefa tira do bolso. "O documento diz o nome certo, 47", desculpa-se, explicando que não sabe.

— E seus três irmãos, Zefa, como se chamam?
— Também não me recordo. São todos homens. Brincávamos juntos, mas os nomes... difícil. O caculé a atenção por Ramundo, estou quase certa. O mais velho talvez fosse Francisco. E o do meio, não há de lembrar.

Por outro lado, no mundo sem equilíbrio de Josefa, sobram nomes: "Sou mãe de 11 boninhas". Ricardo tem hoje 30 anos. João Carlos, 20. Márcia, 19. Elaine, 17. Eduardo, 16. Paulo Rogério, 15. André, 14. Antônio Luiz, 13. Bruno, 11. Diogo, 9. Jefferson, 7.

Dos 11 filhos, 9 vivem com a mãe, sozinha, em uma casa de aproximadamente 50 m², construída pela prefeitura no Itaim Paulista, zona leste de São Paulo.

Lá também mora Gabriel, de apenas cinco meses. Filho de Márcia, é o primeiro neto de Josefa. A família divide uma renda mensal que raramente ultrapassa os R\$ 380 (menos de R\$ 35 por cabeça).

Números, como as letras, atrapalham Josefa.

— Quantos anos você tem?

— Nasci em 15 de março de 1952.

— Mostra de novo o documento. A data do aniversário confere.

— Não, Zefa. Se você nasceu em 1952, tem 46 anos.

— Mesmo?

— Retoma rapidamente o assunto dos nomes.

— O senhor veja que engraçado. Lembro bem o nome de minha mãe. Ela morreu um ano depois do meu nascimento. Não posso dizer que a conheci, mas sei como se chamava. Vai ver é porque, um dia, minha filha pegou meu documento, leu o nome da avó, comentou "que bonitinha" e ficou repetindo: Claudemira, Claudemira.

HOMENS

Josefa só esquece nomes masculinos. Nada tão espantoso para quem cruzou a vida rodeada de homens ausentes.

O pai, muito pobre, possuía um roçado de cacau em Ibicaraí, sul da Bahia, onde Zefa nasceu. Assim que enviuvou, distribuiu os filhos entre os parentes.

A menina ficou com a avó materna, Francisca, também viúva. "Meu pai aparecia pouco. Era alto, o cabelo crespo, a pele morena. Caladão, só respondia se a gente perguntasse. Do contrário, levava dias sem mover a boca."

Os irmãos se viam com mais frequência. "Certa vez, ganhei uma caixa muito grande de um deles. Abri e, dentro, tinha outra. Abri de novo e encontrei mais uma, depois outra, e outra. Da última, pulou um sapo horrível, os olhos arregalados. Foi o único presente que meu irmão me deu."

Quando Zefa fez 12 anos, a avó "francês", não aguentou cuidar da neta e a entregou para "a tia Luíza", outra viúva, mãe de oito filhos. Meios depois, a menina trocou Ibicaraí por Osasco (SP). Viajou de ônibus, dois dias e uma noite, com a tia e os primos. Acomodaram-se na casa de um parente.

Josefa não recebeu mais notícias do pai nem dos irmãos. "Perderam-se". Também acabou se distanciando da tia quando, ainda com 12 anos, se tornou empregada doméstica em São Paulo e passou a dormir no emprego.

Vieram, então, os namorados. O primeiro, conheceu aos 16 anos. Ele estava com 46. Era porteiro. O nome? Não me lembro.

A relação durou uns seis meses. Zefa decidiu terminá-la por julgar "o companheiro" velho demais. Do romance, nasceu Ricardo, mas o porteiro nunca soube.

O segundo, o terceiro, o quarto e o quinto filhos, sim, têm um pai com nome e sobrenome: João Bon-

Zefa

uma biografia da miséria

co. Cearense, trabalhava como vendedor ambulante. "Bebia muito, atravava o aluguel e, às vezes, me dava uns trompaços. Para não viver em tumulto, peguei as crianças e o deixei. Depois, me contaram que morreu."

De um certo Né ("nunca me disse o nome todo, mas sei que tomava conta de um barzinho"), gerou o sexto filho. Namoraram por oito meses. "Quando falei que estava grávida, o cabra desapareceu."

Os outros cinco filhos nasceram do relacionamento com o pedreiro Jonas. O casal morava em um barraco numa favela de Guaiianases (zona leste de São Paulo).

"Foi o homem que mais me ajudou. Nunca suspendeu a mão contra mim. Só que a bebida estragou tudo." Alcoolatra, Jonas começou a tossir e emagrecer.

"Fede, procure o médico. Ele se negou. Um dia, nosso filho menor, bebezinho ainda, também desandou a tossir. No hospital, me informaram que tinha tuberculose. Logo desconfiei do Jonas. Chamei a polícia, que o levou à força para o posto de saúde. Não deu outra: estava tuberculoso. Quando vi, o Diogo, o Bruno, o André, o Antônio Luiz e o Paulo Rogério já haviam pegado a doença."

Zefa se sentiu "lão agastada" que rompeu com Jonas. "Faz sete anos. Dali em diante, não conheci homem nenhum. Chega."

O pedreiro, às vezes, reaparece. Quer ver "as crianças". "Eu permito. Ele se curou, e os meninos precisam de pai." Mesmo que o pai esteja desempregado e não possa colocar dinheiro em casa.

FOME

Hoje, quem sustenta a família são três filhos de Zefa. João Carlos trabalha como office-boy, "com carteira assinada". Ganha um salário mínimo.

"Ele paga as contas de água e luz — o que dá uns R\$ 90, porque o consumo aqui é alto. O resto, o pai reserva para gastos pessoais. Eduardo, também office-boy, "mas sem registro", recebe R\$ 130 por mês. Deixa metade com Josefa e embolsa o que sobra."

Nos fins-de-semana, Márcia distribui pacotinhos de lanchamentos inofensivos. Seu rendimento mensal oscila entre R\$ 120 e R\$ 160. Repassa tudo para a mãe.

Josefa sempre se viu como empregada doméstica ou faxineira diarista. "Só que, desde então, não encontro serviço fixo."

lá fez "muito bico" — catou papéis, vigiou carros, vendeu pregadores, panos de prato, lixas de unha e rosas nas ruas. "Mas, agora, não comprou. Tem biscoito em todo canto. Desisti. Estou cansada, meu corpo dói, e o dinheiro não entra."

Também por causa do cansaço ("é um tormento esquisito, uma gasta que teima em crescer"), parou de recolher "a xepa" das feiras. "Costumava pegar tomate, verduras, batata, cebola e preparava um sopão."

Resta à família uma única refeição por dia — normalmente arroz e feijão. "As vezes, sobram uns trocados para comprar a mistura: salchicha, ovo, carne moída, frango. Ou, então, os vizinhos nos dão farinha de milho, e cozinhamos um cuscuiz."

Pela manhã, cada filho come, no máximo, um pãozinho. Nem sempre há manteiga ou café. Leite não falta, mas só para as crianças. "Outro dia, me ensinaram um truque."

Pego açúcar, queimo um pouco e misturo no leite. Os meninos pensam que é chocolate."

Como todos os filhos estudam, os que cursam o ciclo fundamental reforçam a dieta com a merenda escolar. "Se preciso, tiro do meu prato para colocar mais comida nas das crianças. O senhor sabe que, quando a pessoa sente muita fome, a fome acaba morrendo? É assim: primeiro, dá um vazão aqui dentro e uma dorzinha no estômago; depois vem a zozzeira, e aí a fome morre."

COMUNISTA

Por enquanto, a família mora de graça. Vive no conjunto habitacional Boa Esperança desde 1995 e nunca pagou prestações. "Nem nos netos os vizinhos. A prefeitura, até agora, não cobrou nada. Se cobrar, estamos fritos."

A casa de blocos dispõe de um quarto, sala, cozinha e banheiro. Para abrigar todo mundo, Zefa im-

A trajetória de Josefa

1. Ibicaraí (BA) - Nasce em 1952

2. Osasco (SP) - Em 1964, viaja de ônibus para o município paulista com uma tia e oito primos. Mora alguns meses na casa de parentes.

3. São Paulo (SP)

4. Lapa - Com 12 anos, vai trabalhar num sobrado na rua Pio 11 com uma empregada doméstica. Mora no serviço.

5. Jardins - Por volta de 1967, vai trabalhar e morar em uma residência na rua Bela Cintra. Com 16 anos, solteira, tem o primeiro filho, Ricardo.

6. Cerqueira César - Por volta de 1973, vai morar em uma pensão na alameda Santos. Trabalha como faxineira diarista. Fica grávida pela segunda vez, mas perde o feto aos seis meses de gestação.

7. Campo Limpo - Por volta de 1978, vai morar com um ambulante. Dá à luz João Carlos, Márcia e Elaine.

8. Embu (SP) - Em 1982, grávida de Eduardo, se separa do vendedor com quem os filhos vão morar de aluguel nos fundos de uma casa.

9. São Paulo (SP)

10. Guaiianases - Em 1983, uma entidade religiosa lhe oferece um barraco numa favela. Junta-se com um pedreiro. Dá à luz Paulo Rogério, André, Antônio Luiz, Bruno, Diogo e Jefferson.

11. Itaim Paulista - Por volta de 1995, muda-se para o conjunto Boa Esperança, separada, mora com nove filhos numa casa de 50 m².

Acima, a faxineira desempregada Josefa Maria de Jesus na casa de aproximadamente 50 metros quadrados que divide com nove filhos e um neto, no Itaim Paulista, zona leste de São Paulo; à direita, a cozinha, sem geladeira; à esquerda, o quintal dos fundos (lá outro, na frente da casa, onde dorme o cachorro vira-lata da família)

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.