

ISSN 2675-9934

Boletim de Políticas Públicas

Observatório Interdisciplinar
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José
Renato de Campos Araújo» (EACH/USP)

Nº25 agosto/2022

O I P P

**Boletim de
Políticas Públicas**
Observatório Interdisciplinar
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José
Renato de Campos Araújo» (OIPP)

Conselho editorial

Agnaldo Valentin
Alexandre Ribeiro Leichsenring
André Gal Mountian
Cristiane Kerches da Silva Leite
Graziela Serroni Perosa
José Carlos Vaz
Ursula Dias Peres
Valeria Barbosa de Magalhaes
Vivian Grace Fernández-Dávila Urquidi

Editor

André Gal Mountian

Vice-editor

Agnaldo Valentin

Produção e divulgação

Viviani Oliveira Fernandes
Danilo Rastaino Freire de Sá

Contato

E-mail: boletimoipp@gmail.com

Rua Arlindo Bettio, 1000

03828-000

São Paulo/SP



Sumário

Pesquisas em Políticas Públicas

Parâmetros referências para a análise da execução orçamentária e financeira das ações e serviços públicos de saúde da Prefeitura de Osasco/SP 6

Luana de Lima Oliveira e Ursula Dias Peres

Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Governamental

Revolução de 32 e Modernização 17

Antonio Fonseca Kehdi e Agnaldo Valentin

“Nosso produto é a dúvida”. Dissonância cognitiva e comunicação eleitoral..... 25

Carlos Cinquegrana Jr.

Pesquisas em Políticas Públicas

Parâmetros referências para a análise da execução orçamentária e financeira das ações e serviços públicos de saúde da Prefeitura de Osasco/SP¹

Luana de Lima Oliveira² e Ursula Dias Peres³

Introdução

O planejamento é parte fundamental da elaboração das políticas públicas, pois estrutura cenários que a gestão poderá enfrentar e quais medidas serão necessárias caso situações adversas aconteçam.

Estabelecer programas, metas e ações é muito importante, porém coordenar estas a execução orçamentária demanda atenção, pois havendo uma má alocação de recursos, as ações planejadas não se consolidam e isto compromete todo o processo.

Apesar da Pandemia de Covid-19 ter colocado em primeiro plano está má administração dos recursos, ela já vinha sendo abordada e os recursos já vinham sendo atacados, principalmente quando percebemos os efeitos de medidas

¹ Um agradecimento especial ao Prof. Dr. José Carlos Vaz, docente do curso de Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), Doutor em Administração de Empresas e Sistemas de Informação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e coordenador do Grupo de Estudos em Tecnologias e Inovações na Gestão Pública (GETIP), que contribuiu com avaliações e correções ao longo do trabalho.

² Bacharela em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

³ Doutora em Economia pela EESP/FGV/SP, Professora da EACH/USP, Pesquisadora do CEM/USP, do OIPP/USP e do King's College London/Brazil Institute. Foi Secretária Adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo.

constitucionais como a Emenda Constitucional nº 86/2015 e a Emenda Constitucional nº 95/2016.

Estes aparatos legislativos minam, ainda mais, os recursos remanescentes para o sistema de saúde. A cidade de Osasco, por sua vez, é um importante município da Região Metropolitana de São Paulo, porém ainda apresenta déficits claros no seu sistema de saúde e, por isso, quando visto sua execução orçamentária, os motivos para essas disfunções ficam mais claros.

O problema de pesquisa é referente a ineficiência entre o planejado e o concretizado na execução orçamentária que intensifica o subfinanciamento do Sistema Único de Saúde em Osasco entre 2018 e 2020. O presente trabalho busca entender, através da execução, as deficiências do processo de planejamento das ações e serviços de saúde utilizando documentos oficiais.

Metodologia

Os Parâmetros Referenciais para a Análise da Execução Orçamentária e Financeira das Ações e Serviços Públicos de Saúde (Funcia, 2018), é uma metodologia que traz critérios de classificação para avaliar a execução orçamentária, portanto, será utilizada para avaliar os dados de Osasco. Ademais, é possível observar, em todos os quadrimestres do ano, a relação entre empenho e liquidação com a dotação atualizada e traz classificações a depender do percentual despendido.

No entanto, a fim de conseguir verificar as diferenças entre o planejamento e a execução, adicionou-se o empenho e a liquidação relacionados a dotação inicial, assim como Funcia apresenta para dotação atualizada. Assim, além de vislumbrar o desempenho da execução, foi possível compará-la com o que estava planejado.

Para essa avaliação foi solicitada à Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) uma listagem de programáticas que continham o orçado inicial, orçado atualizado, empenho, liquidação e pagamento dos exercícios de 2018 a 2020.

Para classificar os resultados propostos, Funcia (2018) desenvolveu métodos de avaliação da execução orçamentária e financeira. Esta por sua vez, utilizará da dotação atualizada para verificar quanto do valor foi liquidado e, posteriormente, pago até 30 de abril, 30 de junho, 31 de agosto e 31 de dezembro do exercício avaliado. A metodologia ainda atribui a porcentagem gerada em preocupante, adequado, regular, inadequado, intolerável e inaceitável.

Há diferenças entre as porcentagens atribuídas entre nível de empenho e nível de liquidação, mas isto se deve ao fato de o autor considerar o lapso de tempo entre um e outro que geralmente ocorre.

O Planejamento da Saúde visto pela Execução Orçamentária

Em função de cumprir a metodologia referente a execução orçamentária, foi aplicado um filtro a fim de selecionar apenas as células que dizem respeito à função 10 - Saúde, em seguida, ano a ano, os dados foram separados para que se pudesse escolher as colunas de dotação inicial, dotação atualizada, valor mensal empenhado e valor mensal liquidado (Funcia, 2018).

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento para 2021 (MTO), a classificação funcional (função e subfunção) irá apresentar as áreas de despesa em que as ações serão realizadas, portanto, a função 10 representa todo o arcabouço da saúde aqui investigado.

Além disso, para que a análise ficasse mais específica utilizou-se de um programa de um total de 22 do eixo Saúde, pois é referente à política de atendimento direto à população.

Entre 2018 e 2020, ao programa Ampliação do Acesso e Melhoria da Qualidade do Atendimento em Atenção Básica de Saúde foram destinados 7%, 11% e 14% do valor liquidado do orçamento da saúde, respectivamente.

Os percentuais aplicados são classificados por meio das opções disponibilizadas por Funcia (2018), assim serão examinados os valores do programa referente à Atenção Básica.

Como exposto, a metodologia utilizada classifica a taxa de dispêndio empenhado e liquidado em relação a dotação atualizada por quadrimestre, foi a partir dela que houve a categorização dos valores, os percentuais com a dotação inicial serviram para comparar o planejado e os reajustes efetuados nos valores atualizados.

Tabela 1- Execução Orçamentária do Programa Ampliação do Acesso e Melhoria da Qualidade do Atendimento em Atenção Básica de Saúde para 2018.

Programa	Empenhado /dot. inicial	Empenhado/ dot. atualizada	Classificação	Liquidado/ dot. inicial	Liquidado/ dot. atualizada	Classificação
Até Abril	51,59%	41,54%	Adequado	26,50%	21,34%	Intolerável
Até Junho	72,44%	58,33%	Adequado	48,86%	39,34%	Inadequado
Até Agosto	77,22%	62,18%	Regular	63,01%	50,74%	Inadequado
Até Dezembro	111,67%	89,93%	Inadequado	97,70%	78,67%	Inadequado

Fonte: Formulação Própria utilizando os dados disponibilizados pela Seplag.

Para 2018, é possível verificar que entre a dotação inicial e a atualizada há divergências significativas, isto demonstra a necessidade de suplementar o valor em vista de um

planejamento incapaz de suprir as reais necessidades do programa.

Além disso, apesar do valor empenhado se manter adequado até metade da execução anual, ele decai com o passar dos meses, enquanto isso, o que é de fato liquidado tem percentuais inadequados praticamente por toda a execução. Caso fossem mantidos os valores da dotação inicial, a classificação para a liquidação seria, em 3 dos 4 quadrimestres, adequada, porém, como visto, dada a atualização feita os valores permaneceram como inadequados.

Isto pode prejudicar a efetividade das políticas, pois, de acordo com o Anexo V Programas e Ações Governamentais do PPA, as ações referentes à prestação de serviços primários estão dentro deste programa, bem como iniciativas que dizem respeito à gestão dos mesmos. Além disso, aproximadamente 79% do que foi planejado foi liquidado de fato pela Administração para o primeiro ano do Plano Plurianual (PPA), o que demonstra que 20% dos recursos contabilizados na dotação atualizada não foram executados no ano de 2018.

Tabela 2 - Execução Orçamentária do Programa Ampliação do Acesso e Melhoria da Qualidade do Atendimento em Atenção Básica de Saúde para 2019.

Programa	Empenhado /dot. inicial	Empenhado/ dot. atualizada	Classificação	Liquidado/ dot. inicial	Liquidado /dot. atualizada	Classificação
Até Abril	35,16%	24,79%	Intolerável	14,96%	10,55%	Inaceitável
Até Junho	45,59%	32,15%	Inaceitável	30,23%	21,32%	Inaceitável
Até Agosto	59,74%	42,12%	Inaceitável	51,71%	36,46%	Inaceitável
Até Dezembro	135,34%	95,43%	Regular	127,34%	89,79%	Regular

Fonte: Formulação Própria utilizando os dados disponibilizados pela Seplag.

O mesmo problema se repete para 2019, há divergências significativas nos valores entre a dotação inicial e atualizada, apresentando uma reorganização dos recursos disponíveis que impactam as ações planejadas. Aqui, é possível verificar o aumento do empenho e da liquidação em relação à inicial, com intensas alterações sobre o que foi planejado.

Em 2019, há um aumento no percentual empenhado até dezembro, sendo classificado como regular para o final do ano, porém, durante todo o período os valores de empenho foram considerados inaceitáveis devido ao baixo valor até o terceiro quadrimestre.

Situação esta que se repete para a liquidação, ou seja, há uma inadequação na utilização dos recursos, finalizando o ano com aproximadamente 90% do valor liquidado, este, por sua vez, é considerado um percentual regular para Funcia (2018).

Tabela 3 - Execução Orçamentária do Programa Ampliação do Acesso e Melhoria da Qualidade do Atendimento em Atenção Básica de Saúde para 2020.

Programa	Empenhado/ dot. inicial	Empenhado/ dot. atualizada	Classificação	Liquidado/ dot. inicial	Liquidado/ dot. atualizada	Classificação
Até Abril	48,96%	35,40%	Adequado	22,08%	15,96%	Inaceitável
Até Junho	57,50%	41,57%	Inadequado	40,46%	29,25%	Inaceitável
Até Agosto	85,30%	61,67%	Regular	67,26%	48,63%	Intolerável
Até Dezembro	126,77%	91,66%	Inadequado	122,19%	88,34%	Regular

Fonte: Formulação Própria utilizando os dados disponibilizados pela Seplag.

O ano de 2020, tem uma peculiaridade, a Pandemia tem sido um desafio significativo para as gestões em diversas partes do mundo e demandou intensos fluxos financeiros para o seu combate e efeitos. Em vista disso, apesar de não ser ideal, é

compreensível o fato de os percentuais estarem tão insatisfatórios para o ano, ainda assim, há classificação regular para a liquidação em dezembro.

Devido a Pandemia, os ajustes são justificáveis, pois, recursos em todas as áreas foram realocados para suprir as demandas da população no combate à doença.

No entanto, levando em consideração os demais anos aqui analisados, é possível questionar se os efeitos dessas classificações estão apenas concentrados no fato da Pandemia ter atingido o Brasil a partir de março de 2020 ou se o planejamento definido nas peças orçamentárias não foi capaz de cumprir com o cronograma de dispêndio adequado para a execução das políticas.

Este equívoco, entretanto, não recai, necessariamente, sobre a Seplog, pois durante a formulação do PPA, a Secretaria de Saúde (SS) estabeleceu o quantitativo para cada uma das ações definidas nos programas (Nascimento, 2017). E mesmo após o corte linear recebido em cada uma das pastas, este não justifica a ineficiência na disposição dos recursos no momento da execução como foi demonstrado em todos os anos.

Além disso, como visto, os intensos reajustes ocorridos na dotação inicial prejudicam a elaboração das políticas, pois demonstra que a execução das ações foi maior do que o planejado inicialmente. Dessa forma, passa a ser seguro concluir que entre 5% e 20% da dotação atualizada não foi liquidada em cada um dos anos analisados neste programa.

Isto significa que em 3 dos 4 anos houve retenção dos recursos dotados para serviços relacionados à Atenção Básica do município de Osasco, o que, por sua vez, pode impactar na disposição dos mesmos e como esta política pública chega aos cidadãos, portanto, esta situação demonstra como um problema

no nível do planejamento pode desencadear um conjunto de defasagens por toda cadeia de atendimento público disposto à população.

Considerações Finais

Contudo, as condições apresentadas reforçam a hipótese inicial deste documento, em que se suspeitava das deficiências do processo de planejamento das ações e serviços de saúde e como isto era verificado em sua execução orçamentária, assim, a ausência de coordenação na utilização dos recursos intensifica o subfinanciamento, e que compromete o funcionamento do SUS e de outras áreas sociais.

Ter o recurso não é suficiente, a Pandemia demonstrou isso, é preciso um conjunto de ações desde o planejamento até a implementação. Osasco não conseguiu estruturar um planejamento que se concretizasse na execução orçamentária e isto não foi apenas um problema específico da Pandemia de Covid-19 em 2020/2021, mas, como visto, um problema intenso e permanente desde 2018.

Os dados ilustrados concretizam esse desacordo no planejamento entre as Secretaria de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Saúde, o fato delas não conseguirem estabelecer uma coordenação integrada faz com que haja documentos divergentes e isso prejudica a efetivação das ações, tornando-as, além de ineficientes, ineficazes.

Os recursos dispostos que não foram liquidados não se estruturam apenas como números soltos, são recursos que deixaram de chegar ao atendimento básico e especializado no ano em que foram planejados, e isto está, diretamente, ligado ao bem-estar social da população osasquense.

Através desta pesquisa, é possível vislumbrar que medidas precisam ser tomadas para que os recursos sejam mais bem

aproveitados e isto só poderá ser feito quando o planejamento estiver de fato implementado e as pastas conseguirem entender seu papel na produção e na gestão dos recursos disponíveis.

Referências Bibliográficas

BRASIL. [CONSTITUIÇÃO (1988)]. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86 DE 17 DE MARÇO DE 2015. ALTERA OS ARTS. 165, 166 E 198 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA TORNAR OBRIGATÓRIA A EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUE ESPECIFICA. DISPONÍVEL EM <[HTTP://WWW.PLANALTO.GOV.BR/CCIVIL_03/CONSTITUICAO/EMENDAS/EMC/EMC86.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm)

#:~:TEXT=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2086%2C%

20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202015&TEXT=ALTERA%20

OS%20ARTS.,DO%20C2%A7%203%C2%BA%20DO%20ART.>

BRASIL. [CONSTITUIÇÃO (1988)]. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016. ALTERA O ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, PARA INSTITUIR O NOVO REGIME FISCAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DISPONÍVEL EM

<[HTTP://WWW.PLANALTO.GOV.BR/CCIVIL_03/CONSTITUICAO/EMENDAS/EMC/EMC95.HTM #ART3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm#art3)>

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO 2021. BRASÍLIA, DF. EDIÇÃO 2021 (7AVERSÃO). DISPONÍVEL EM:

[HTTPS://WWW1.SIOP.PLANEJAMENTO.GOV.BR/MTO/LIB/EXE/FETCH.PHP/MTO2021:MTO2021-VERSAO7.PDF](https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-versao7.pdf)

FUNCIA, F.R. PARÂMETROS DE REFERÊNCIAS PARA A ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. IN: REVISTA DOMINGUEIRA DA SAÚDE GILSON CARVALOS Nº23- AGOSTO DE 2018. DISPONÍVEL EM:

[HTTP://IDISA.ORG.BR/DOMINGUEIRA/DOMINGUEIRA-N-23-AGOSTO-2018?LANG=PT](http://idisa.org.br/ Domingueira/Domingueira-N-23-Agosto-2018?lang=pt)

NASCIMENTO, I.C.R. PLANO PLURIANUAL COM DENSIDADE MACROESTRATÉGICA NA GESTÃO MUNICIPAL: DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA DE OSASCO (2018-2021). OSASCO, SP. 2017.

OSASCO. LEI MUNICIPAL 4.839/2017, 20 DE OUTUBRO DE 2017. DISPÕE SOBRE A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA PARA 2018, ORGANIZADA PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

OSASCO. LEI MUNICIPAL 4.851/2017, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2017. DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL 2018-2020, ORGANIZADO PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

OSASCO. LEI MUNICIPAL 4.866/2017, 27 DE DEZEMBRO DE 2017. DISPÕE SOBRE A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2018, ORGANIZADA PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

OSASCO. LEI MUNICIPAL 4.905/2018, 24 DE AGOSTO DE 2018. DISPÕE SOBRE A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA PARA 2019, ORGANIZADA PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

OSASCO. LEI MUNICIPAL 4.940/2019, 18 DE JANEIRO DE 2019. DISPÕE SOBRE A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2019, ORGANIZADA PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

OSASCO. LEI MUNICIPAL 4.984/2019, 17 DE JULHO DE 2019. DISPÕE SOBRE A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA PARA 2020, ORGANIZADA PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

OSASCO. LEI MUNICIPAL 5.046/2019, 27 DE DEZEMBRO DE 2019. DISPÕE SOBRE A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2020, ORGANIZADA PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

**Sociedade,
Políticas Públicas
e Gestão
Governamental**

Revolução de 32 e Modernização

Antonio Fonseca Kehdi⁴ e Agnaldo Valentin⁵

No artigo *São Paulo perdeu militarmente a Revolução de 32, mas venceu com indústria*, o sociólogo José de Souza Martins (2022) se propõe a refletir sobre a tentativa de revolução constitucionalista contra o governo provisório de Getúlio Vargas apoiado pela junta militar e seu legado intensamente discutido, criticado e disputado. O autor já havia encarado o tema com ideias similares no artigo 1932: indústria e ciência, publicado no *Jornal da USP* em 2018.

Martins defende que apesar de fracassados, os constitucionalistas lograram um grande êxito - a consolidação da indústria. Quer dizer, apesar da derrota militar, São Paulo venceu por definir os rumos transformadores do país, que superaria sua condição aparentemente inescapável de economia exportadora sujeita aos ciclos internacionais para criar robustez própria através da indústria. Romper-se-ia, assim, o sentido da colonização, na concepção clássica de Caio Prado Jr.

O que Martins defende, todavia, é que a Revolução de 32 não teve importância "meramente" econômica para o futuro do Brasil, mas que estava ela inserida também num contexto maior de modernização política, social e cultural, manifesta na greve geral de 1917 e a Semana de Arte Moderna de 22. Economicamente, não só uma série de paulistas integraram o Governo Provisório de Vargas praticando políticas keynesianas, como o ditador teria percebido o potencial modernizante que

⁴ Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

⁵ Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (NEEPP).

surgia, aproximando-se posteriormente de figuras paulistas nacional-desenvolvimentistas. Nesse sentido, a tentativa frustrada de 1932 representaria uma semente de protagonismo civil da sociedade e do Estado brasileiro, na qual sua "profecia" só se realizaria na Constituição Cidadã de 1988.

O que parece central na tese do eminente sociólogo é a ideia de que a modernização democrática da economia, da sociedade e da política brasileira tem uma relação quase direta com a consolidação da indústria. Quer dizer, o processo de industrialização aparece aqui como a antítese dos padrões arcaico-militares da história brasileira, permitindo atingir a soberania da sociedade civil brasileira e do país em relação ao resto do mundo.

As ideias de Martins podem ser analisadas sob duas chaves principais: primeiro, se a Revolução de 32 de fato representou uma tentativa de modernização democrática na história do país; segundo, se essa tentativa, fracassada militarmente, venceu ao impactar as políticas econômicas, sociais, culturais e políticas do Governo Vargas no período que a sucedeu.

Na primeira chave de análise, parece imprescindível relativizar o grau de "progressismo" que representa a Revolução de 32 para Martins. Como aponta Boris Fausto (1987), a tentativa constitucionalista uniu diferentes setores sociais, da cafeicultura à classe média, passando pelos industriais. Ou seja, mesmo que consideremos as forças industriais paulistas uma força inegavelmente modernizante, a guerra civil paulista teve um lado voltado para o passado, abrigando também a força reacionária dos que esperavam retornar às formas oligárquicas de poder. Daí se depreende que a Revolução de 32 representava um caldo de interesses muitas vezes excludentes, não podendo ser considerada unicamente modernizante. A própria resposta

do Governo Provisório em 1933, ao implantar o programa de Reajustamento Econômico, promovendo a redução de 50% das dívidas dos cafeicultores, bem demonstra a tintura do caldo.

Quando se trata da segunda chave de análise, isto é, se a Revolução de 32 venceu ao impactar indiretamente as políticas econômicas, sociais, culturais e políticas do Governo Vargas no período que a sucedeu, a resposta também parece mais complexa do que defende Martins. De certo, é inegável que, com a Revolução de 32, ficou para o Governo Provisório mais impraticável ignorar a elite paulista. A começar pelo fato de que se decidiu por constitucionalizar o país, realizando-se eleições para a Assembleia Nacional Constituinte menos de um ano depois dos acontecimentos em São Paulo. Novamente, não se pode atribuir esse fato exclusivamente às tentativas frustradas de 32, mas é razoável afirmar que as elites paulistas favoráveis a uma Constituição integravam o jogo de forças da época.

Duas características que valem para o Governo Vargas em geral são a sua contraditoriedade e sua complexidade no referente à modernização. A conjuntura política era marcada pela heterogeneidade de tendências ideológicas, que deram o tom para o período varguista. Por um lado, a organização operária se tornou mais robusta e integrada aos processos políticos vigentes do período varguista em relação ao período da República Velha. Segundo Rodrigues (1968), o Brasil passou a apresentar uma tradição de política trabalhista orgânica e consequente na década de 30, tendo-se criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Com isso, desenvolveu-se uma extensa legislação que passou a garantir direitos sociais para certos trabalhadores, operários com carteira, no que se pode entender como uma espécie de cidadania regulada, conforme define Wanderley Guilherme dos Santos (1994). Segundo Fausto

(2001), a Constituição promulgada em 1934 previa a proibição de diferença de salários para um mesmo trabalho; salário mínimo; regulamentação do trabalho das mulheres e dos menores; descanso semanal e férias remuneradas. O que pode se afirmar com segurança é que o período varguista representa uma época em que as relações políticas e de trabalho deixaram de ser simples determinação das fontes de poder pessoal, para se revestirem da forma de ordenamento jurídico estatuído por fontes orgânicas de poder central num esforço político ativo de Vargas (RODRIGUES, 1968). Nesse sentido, ele pode ser considerado modernizante.

Por outro lado, há uma série de críticas que podem ser feitas à maneira como o Governo Vargas lidou com a questão trabalhista. Ainda segundo Rodrigues (1968), o sindicato passou a ser instrumentalizado para a colaboração com o Estado, em uma tentativa de controlar as dissidências das classes trabalhadoras, numa política que visava mitigar a luta de classes, não reconhecida pelo governo. Essa política de tendência antiliberal é justificada por visar "matar" o comunismo, como declarado na Carta Constitucional de 1937, fazendo com que o sindicato passe a ser mera concessão paternalista do poder público, domados o seu livre desenvolvimento e autonomia e levando em última análise a uma descaracterização do sindicato como órgão de luta operária, tornando-se um instrumento de dominação social. De fato, isso favoreceu a burguesia industrial, enaltecida por Martins, mas é de se questionar o quanto isso representaria modernidade, no bom sentido da palavra. Uma legislação trabalhista que proíbe as greves, como previsto na Constituição de 37, não pode ser considerada avançada, como bem aponta Rodrigues (1968). É válido também de se apontar que os

trabalhadores rurais pouco foram abrangidos pela regulamentação trabalhista que se deu no período e que uma massa enorme de outros trabalhadores e não trabalhadores não tiveram acesso a uma condição de cidadania. Nesse sentido, pode-se dizer que ou os princípios políticos liberais de 32 venceram a disputa de forças, sendo pouco modernos; ou saíram perdedores, não tendo vencido a disputa política posterior, como defende Martins.

Como mencionado, é impossível entender as políticas trabalhistas de Vargas sem também tratar da indústria consolidada fortemente na década de 30, uma vez que elas estão relacionadas com as profundas transformações econômicas que se deram no período. Em última análise, no período getulista, o Estado foi aparelhado pela burguesia industrial, tirando-se progressivamente as oligarquias agrárias e trocando-se a classe dominante. Há uma discussão intensa na literatura referente ao quanto o progressivo fortalecimento da indústria foi questão de mérito do Governo Vargas, sendo política ativa de caráter endógeno, ou resultado de mera circunstância internacional, de caráter exógeno. Celso Furtado (2009) argumenta que o deslocamento do centro dinâmico da economia dependeu dos desdobramentos lógicos dos mercados internos, que aumentaram sua produtividade e renda monetária. Sérgio Silva (1976), por sua vez, avalia a parcialidade de Furtado ao não destacar que a causa do crescimento industrial é resultado sobretudo dos movimentos exteriores maiores. A leitura que relativiza os esforços do Governo certamente vai de encontro com a que Martins apresenta; se o desenvolvimento industrial se deu por mera vantagem comparativa "espontânea", a Revolução de 32 pouco teve a ver com isso.

Essa não é, entretanto, a única leitura feita sobre os desenvolvimentos econômicos que se deram no período varguista. Para Cano (2012), a ocorrência de choques sucessivos ou longos não é suficiente para que se institua um processo de industrialização. Há, na verdade, uma série de condições políticas e econômicas endógenas que dão sustentação a esse processo, como a existência prévia de implantação industrial que tenha capacidade produtiva suficiente para atender a demanda interna. Nesse sentido, São Paulo e sua burguesia industrial seriam cruciais para isso, uma vez que cresciam muito à frente de sua demanda específica.

Também, é imprescindível para Cano (2012) que haja vontade política, explicitada por um Estado nacional atuante e indutor que coloque em prática instrumentos e políticas econômicas contracíclicas. Essa visão vai ao encontro da de Martins, que aponta que Getúlio se aproximou dos paulistas visando incentivar o desenvolvimento industrial. Para Cano, mesmo que as circunstâncias externas tenham importância, a consolidação da indústria no Brasil é produto de políticas ativas do Governo Vargas progressivamente dominantes, também por causa da influência daqueles envolvidos na guerra civil paulista.

À luz dos argumentos apresentados, pode-se dizer que Martins superestima tanto o grau de modernidade que representaria a Revolução de 32 quanto o certamente existente impacto desta sobre as políticas econômicas, políticas e sociais do Governo Vargas. É preciso relativizar o quanto o período varguista representou um período de modernização, uma vez que foi autoritário e conservador. Se o período da redemocratização é profundamente criticado por não alterar profundamente as estruturas socioeconômicas vigentes no país, mesmo que tenha uma Constituição robusta no aspecto social,

parece ainda mais válido questionar o quanto o período varguista representou de fato uma modernização que devemos reivindicar para a meta histórica de revolucionar o Brasil, como defende Martins. Isto é, deve-se questionar se a suposta vitória econômica e cultural da Revolução de 32, que decidiu o destino do país, deve ser resgatada.

Bibliografia

ABREU, M. P. (Org.) A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil. 2a ed. revista. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014 (Cap. 4: Crise, crescimento e modernização autoritária, 1930-1945).

FAUSTO, B. A revolução de 1930. In: MOTA, C. G. (Org.). Brasil em perspectiva. São Paulo: DIFEL, 1987.

FAUSTO, Boris. História concisa do Brasil. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial do Estado, 2001

FONSECA, P. D. C.; BASTOS, P. P. Z. A era Vargas: desenvolvimento, economia e sociedade. São Paulo: EDUNESP, 2012.

FURTADO, C. Formação econômica do Brasil: edição comemorativa, 50 anos. Organização Rosa Freire d'Aguiar Furtado. São Paulo: Cia. das Letras, 2009.

MARTINS, José de Souza. 1932: indústria e ciência. Jornal da USP, 2018.

MARTINS, José de Souza. São Paulo perdeu militarmente a Revolução de 32, mas venceu com indústria. Valor Econômico, 2022.

RODRIGUES, J. A. Sindicato e desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1968.

SANTOS, W. G. Cidadania e Justiça. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SILVA, S. Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1976, cap. IV.

“Nosso produto é a dúvida”⁶. Dissonância cognitiva e comunicação eleitoral

Carlos Cinquegrana Jr.⁷

A comunicação publicitária desempenha um papel de destaque na sociedade contemporânea, na medida em que é elemento impulsionador de mudanças de comportamento (CARVALHO, 2002). No caso específico da propaganda eleitoral, com todas as críticas que se possam fazer aos modelos adotados em cada país, ela é fundamental para a democracia, uma vez que, sem esse dispositivo, seria impossível para a grande massa de eleitores o contato com novos nomes e propostas, dificultando a alternância de poder. Embora possa parecer nos períodos pré-eleitorais, quando da publicação de pesquisas de intenção de voto em veículos de comunicação, que a maioria da população já decidiu seu voto, ocorre justamente o contrário. A grande maioria dos eleitores, fora dos chamados “grupos raiz” percorrerá um longo caminho até se ver só, diante da urna, podendo alterar sua decisão uma ou várias vezes, ao sabor de vários estímulos pessoais e coletivos, fato que tem justificado

6 A frase, presente em um memorando interno de um executivo da indústria do tabaco em 1969, é destaque na abertura da obra de Oreskes & Conway. Não foi dado no texto a autoria. (N do A).

7 Consultor em planejamento estratégico de marketing e mídia. Consultor em marketing político.

Bacharel em Comunicação Social (Publicidade e Propaganda) pela FAAP - SP

Bacharel em Comunicação Social (Rádio e Televisão) pela FAAP - SP

Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo.

Mestrando em Estudos Culturais pela Universidade de São Paulo.

Membro do Grupo de Estudos em Psicologia Política, Políticas Públicas e Multiculturalismo da Universidade de São Paulo.

br.linkedin.com/in/carloscinquegranajr

lattes.cnpq.br/4302270324214312

expressivos investimentos em dinheiro e talentos no processo de comunicação chamado de campanha eleitoral.

Neste ensaio, inserido no campo de estudos da Psicologia Política, trazemos para discussão o aspecto da “dissonância cognitiva” como importante balizador das ações da propaganda eleitoral num cenário democrático, resumindo o conceito psicológico e com a inserção da visão de teóricos das áreas da comunicação e da mídia.

Em sua teoria da dissonância cognitiva desenvolvida em 1957, o psicólogo estadunidense Leon Festinger aponta que as pessoas buscam ininterruptamente “um estado de coerência consigo mesmo”, adaptando naturalmente o que sabem ou creem saber com o que fazem. Havendo o conflito, chamado então por Festinger de “dissonância [cognitiva], há o ajuste interno ao conjunto de crenças de cada indivíduo, restaurando sempre o “estado de coerência”, de modo a evitar mal-estar psicológico. Desse processo resulta um novo equilíbrio, que organiza, nem sempre de forma coerente, os elementos cognitivos e a realidade. Suas premissas básicas são que a existência da dissonância é psicologicamente incômoda [intolerável em médio prazo], motivando a constante tentativa em mitigá-la e, completando, uma vez resolvido o conflito interno, o indivíduo evitará situações e ou informações que o tragam de volta ao estado de desconforto (FESTINGER, 1975, p. 12).

Festinger aborda textualmente o papel da propaganda, no caso voltada para a decisão de compra entre produtos concorrentes, mas que pode ser perfeitamente adotada para o cenário eleitoral, onde busca-se a opção individual por um determinado candidato entre vários, uma escolha. O autor ressalta então que o papel da propaganda segue um fluxo,

apresentando uma nova opção, gerando a dúvida (dissonância), para daí “proteger” o consumidor com uma série de argumentos, racionais e emocionais valorizando o produto ou serviço oferecido, proporcionando ao indivíduo uma nova zona de conforto. Esse processo de redução da dissonância é obtida, portanto, com a comunicação de elementos cognitivos consoantes com a ação empreendida. (FESTINGER, 1975, p. 51). Num experimento envolvendo proprietários de automóveis, o autor e seu grupo expuseram uma amostra a uma série de anúncios de grandes montadoras, observando que a parte daqueles que possuíam carros mais antigos tendiam a negar ou a desconsiderar a opção de compra de um modelo mais novo, que foi interpretada como uma situação onde buscou-se pouca ou nenhuma dissonância. (FESTINGER, 1975, p.68). No contexto eleitoral, é o fenômeno observado junto aos chamados “grupos raiz”, que se identificam com determinado candidato ou vertente política, criando sucessivos mecanismos de negação psicológica à quaisquer estímulos de comunicação que contrariem suas convicções, havendo a tendência de se valorizar e prestar mais atenção aos fatos que pertençam ao repertório pré existente do que àqueles que o desafiem. Tendo uma crença, há a percepção prioritária de tudo o que a reforce ou confirme, em detrimento das informações que a ponham em dúvida ou a contrariem. (CONCENZA, 2016).

O objetivo, portanto, do profissional de comunicação que atua em propaganda eleitoral é, antes de mais nada, gerar a dúvida, principalmente fora dos “grupos raiz”, normalmente minoritários. Provocada a dissonância cognitiva, dúvida, apresenta-se a nova opção, utilizando técnicas que a revistam de valores e propostas que, se não vão imediatamente ao encontro das convicções da grande massa de eleitores, ao menos não as

aviltem frontalmente. Como defende Concenza, ao caracterizar o que chama de “avareza cognitiva”;

... o suficiente para encontrar uma explicação plausível, ainda que superficial. Tendo chegado a uma conclusão, crença ou ponto de vista, a tendência é a de buscar evidências que possam sustentá-la, e não envolver muito esforço para criar cenários alternativos. A avareza cognitiva conduz a uma satisfação com o resultado obtido, e costuma-se evitar o gasto de energia para buscar outras possibilidades (CONCENZA, 2016).

Uma das principais críticas que se faz aos modelos de propaganda eleitoral, principalmente quando tratada da mesma forma que a comunicação publicitária de produtos ou serviços, é a possibilidade da construção de imagens e personas que podem iludir o eleitor. É um fenômeno comum, que sempre existiu nas democracias ocidentais liberais, que tem desafiado os legisladores na criação de mecanismos de controle, principalmente envolvendo o uso dos meios de comunicação de massa, e que vem se agravando com o crescimento da comunicação digital, redes sociais, onde os próprios usuários produzem e replicam conteúdo em veículos transnacionais num cenário de pouca ou difícil regulação. Segundo Kahneman, isso se dá também porque qualquer coisa que torne mais fácil para o que chama de “máquina associativa” funcionar com suavidade, também vai predispor crenças. Um jeito confiável de fazer as pessoas acreditarem em falsidades é a repetição, pois a familiaridade não é facilmente distinguível da verdade. Instituições autoritárias e profissionais de marketing sempre souberam desse fato. (KAHNEMAN, 2012, p 111).

Um fator adicional, largamente utilizado por profissionais de comunicação publicitária, seja para marcas e produtos, seja na condução de uma campanha política, é, segundo Michel Maffesoli, a ideia de “tribalismo”, que leva os indivíduos a acreditar mais naquilo que seu grupo, real ou imaginário, acredita. O compartilhamento, voltando à teoria da dissonância cognitiva, compõe fator importante na redução do desconforto psicológico, levando a racionalização, por exemplo, de teorias absurdas, que se contrapõem, inclusive, a evidências sensoriais. “Assim como buscamos harmonia em nossas crenças, procuramos conformidade com as crenças [dos] que estão ao nosso redor.” (MAFESSOLI, 1998). Festinger também aborda esse aspecto, com outras palavras: “ao obter apoio social para alguma opinião, a pessoa adquire assim novos elementos cognitivos que são consonantes com essa opinião e reduz, portanto, a magnitude total da dissonância” (FESTINGER, 1975, p.170).

Por outro lado, o eleitor não é necessariamente uma vítima passiva, indefesa nas mãos de manipuladores. Segundo Klapper, o receptor não é exposto à mídia de massa, rádio, televisão, impressos, [digitais], em estado de “nudez psicológica”. O autor sustenta que, ao contrário, o público consumidor dos meios de comunicação apresenta-se revestido e protegido por predisposições [repertório], processos de seleção e por outros fatores, que alteram a percepção individual [e coletiva] da mensagem. (KLAPPER, 1963, p. 247). O mesmo autor pontua, ainda, que a capacidade da influência desses meios é, portanto, limitada, muito mais reforçando do que alterando valores, comportamentos e atitudes preexistentes. (KLAPPER, 1960).

Concluindo, o tema do uso intencional do conceito psicológico da dissonância cognitiva desenvolvido por Leon Festinger na propaganda e, principalmente, sua efetividade, é controverso, com vários autores apresentando visões mais ou menos voltadas para o aspecto do convencimento manipulador ou simplesmente do reforço de crenças e valores que, ao fim e ao cabo, já estariam presentes na construção da personalidade de cada indivíduo. Em comum, observa-se o desconforto do “estado de dúvida” e a tendência do indivíduo em decidir-se para, rapidamente, proteger sua opção. É uma equação frágil, sujeita a estímulos constantes e variados, pessoais e sociais. No caso da escolha de seus representantes no jogo democrático, o indivíduo, muito além dos aspectos psicológicos, está submetido a um ambiente onde pesam ainda condições socioeconômicas, satisfação com equipamentos públicos, confiança, entre outros fatores, muitos emocionais, absolutamente pessoais e particulares. Cabe ao candidato e à sua equipe detectar os pontos positivos ou frágeis, para gerar a dúvida ou o reforço em sua comunicação, num diálogo constante.

“É a dúvida o melhor meio de competir com o ‘conjunto de fatos’ que existe na mente do público em geral” (ORESQUES & CONWAY, 2018, p. 45).

Referências Bibliográficas

- CARVALHO, Nelly. Publicidade: a linguagem da sedução. São Paulo: Ática, 2002
- COCENZA, Ramon M. Por que não somos racionais: como o cérebro faz escolhas e toma decisões. Porto Alegre. Artmed, 2016.

FESTINGER, Leon. Teoria da dissonância cognitiva. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

FIGUEIREDO, Celso. Redação Publicitária: sedução pela palavra. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2008.

KAHNEMAN, Daniel. Rápido e devagar: duas formas de pensar. Rio de Janeiro, Objetiva, 2012.

KLAPPER, J. T. The effects of mass communications. Nova Iorque, Free Press, 1960.

KLAPPER, J. T. The Science of human communication. Nova Iorque, Basic Books, 1963.

MAFESSOLI, Michel. O tempo das tribos: o declínio do individualismo nas sociedades de massa. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1998.

ORESQUES, Jovan & CONWAY, Erik M. Mercadores de le duda: cómo un puñado de científicos ocultaron la verdad sobre el calentamiento global. Madrid, Capitán Swing, 2018.