

03

REVISTA

Nº3 Março 2016
ISSN 2358-9841

PolitiKa



Reforma do Estado

federação | política | previdência social | saúde pública
sistema tributário | investimentos públicos | educação

CONSELHO EDITORIAL

Renato Casagrande
Carlos Siqueira
Gesine Schwan
Alexander Blankenagel
César Benjamin
Marcia H. G. Rollemberg
Rafael Araripe Carneiro
Adriano Sandri
Paulo Bracarense
Manfred Nitsch
Osvaldo Saldias
Tania Bacelar de Araújo
Raimundo Pereira

DIRETOR RESPONSÁVEL

Renato Casagrande

EDITOR

César Benjamin

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Marcia H. G. Rollemberg

JORNALISTA RESPONSÁVEL

Handerson Siqueira

REVISÃO

Tereza da Rocha
Handerson Siqueira

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Traço Design

IMAGEM DE CAPA

A PÁTRIA; óleo/tela; autoria Pedro Bruno;
Acervo Museu da República; Instituto Brasileiro de Museus - Ibram,
Ministério da Cultura – MinC (nº de autorização 02/2016)

Copyright ©Fundação João Mangabeira 2016

CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

R454	Revista Politika /Fundação João Mangabeira. – Vol. 1, n. 3, (jan – jun 2016). Brasília: Editora FJM, 2016 Semestral Publicação on-line: <www.fjmangabeira.org.br/revistapolitika> ISSN: 2358-9841 1.Política – Periódicos 2. Políticas públicas – Periódicos. I. Fundação João Mangabeira. II Revista Politika. CDD 32(05) CDU: 32
------	--

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Wilians Juvêncio da Silva CRB 620
– 1ª Região. DOX Gestão da Informação.

Tiragem Português: 2.000

Tiragem Inglês: 500

FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA

Sede própria – SHIS QI 5 – Conjunto 2 casa 2
CEP 71615-020 - Lago Sul - Brasília, DF
Telefax: (61) 3365-4099/3365-5277/3365-5279
www.fjmangabeira.org.br
www.tvjoamangabeira.org.br
facebook.com/Fjoamangabeira - twitter.com/fj_mangabeira
http://fjmangabeira.org.br/revistapolitika

HUMBOLDT-VIADRINA GOVERNANCE PLATFORM

Pariser Platz 6, Im Allianz Forum
10117 Berlin - Germany
Tel. +49 30 2005 971 10
office.schwan@humboldt-viadrina.org

DIRETORIA EXECUTIVA

PRESIDENTE

Renato Casagrande

DIRETOR ADMINISTRATIVO

Milton Coelho da Silva Neto

DIRETOR FINANCEIRO

Renato Xavier Thiebaut

DIRETOR DE ASSESSORIA

Jocelino Francisco de Menezes

CONSELHO CURADOR

Membros Titulares

PRESIDENTE

Carlos Siqueira

Serafim Corrêa

Dalvino Troccoli Franca

Kátia Born

Álvaro Cabral

Adilson Gomes da Silva

Eliane Novais

Paulo Afonso Bracarense

Manoel Alexandre

Bruno da Mata

James Lewis

Silvânio Medeiros dos Santos

Francisco Cortez

Gabriel Gelpke

Joilson Cardoso

CONSELHO CURADOR (SUPLENTE)

Jairon Alcir do Nascimento

Paulo Blanco Barroso

Felipe Rocha Martins

Henrique José Antão de Carvalho

CONSELHO FISCAL

Cacilda de Oliveira Chequer

Ana Lúcia de Faria Nogueira

Gerson Bento da Silva Filho

CONSELHO FISCAL (SUPLENTE)

Marcos José Mota Cerqueira

Dalton Rosa Freitas

DIRETORIA EXECUTIVA

Márcia H. G. Rollemberg

COORDENAÇÃO DA ESCOLA

JOÃO MANGABEIRA

Adriano Sandri

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO

Handerson Siqueira

Luciana Capiberibe



sumário

4

editorial

Renato Casagrande

6

federação

UM NOVO FEDERALISMO PARA O BRASIL: COMO CORRIGIR O NOSSO FEDERALISMO ASSIMÉTRICO E INCOMPLETO

Aspásia Camarago

22

política

GOVERNANÇA E INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

**Riberti de Almeida Felisbino
Vitor Amorim de Angelo**

36

previdência social

PERSPECTIVAS E CONSTRANGIMENTOS DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL

Denise Lobato Gentil

48

saúde pública

POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL: NOTAS PARA O DEBATE DE ALTERNATIVAS

Ligia Bahia

58

sistema tributário

O INJUSTO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Evilásio Salvador

70

investimentos públicos

CAPITALISMO E ESTADO NO BRASIL A SAGA DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Leda Paulani

82

educação

EDUCAÇÃO E PROJETO NACIONAL

César Benjamin



Renato Casagrande

Presidente da Fundação João Mangabeira

Por um Estado melhor

Reforma do Estado é o tema geral deste número da revista *Politika*, que a Fundação João Mangabeira edita junto com a Universidade Humboldt-Viadrina, da Alemanha, com versões em português, inglês e espanhol.

É um tema central para nós. O Brasil conta hoje com um Estado forte e ágil para premiar amigos e punir adversários políticos dos governantes, mas fraco e inoperante para mobilizar a sociedade em torno de um projeto nacional. Isso deixa o país à deriva.

Essa crise do Estado tem múltiplas dimensões, como se verá nos artigos desta terceira edição. **Aspásia Camargo** trata do federalismo brasileiro, “uma das mais antigas soluções que encontramos para administrar melhor o nosso gigantismo territorial, mas também o nosso problema mais insistente e mais mal resolvido”. Em uma trajetória pendular, que alternou centralização e descentralização excessivas, consagramos um “federalismo trino” – ou seja, com três instâncias de governo – que é uma especificidade do Brasil.

A arquitetura desse sistema apresenta muitas fissuras. A carga tributária tem se concentrado desde a década de 1990, pois a União amplia o recolhimento dos recursos que lhe são exclusivos, em detrimento daqueles que precisam ser repartidos. Ao mesmo tempo, diante das omissões do governo federal, estados e municípios são levados a assumir novas responsabilidades, para as quais não estão preparados. Aumenta o desequilíbrio na distribuição de

atribuições e recursos entre as três instâncias de poder.

A reorganização do nosso pacto federativo exigirá uma revisão constitucional. Talvez seja o momento de aprendermos com a Constituição da Alemanha, que adota o princípio da subsidiariedade, hoje expandido para toda a Europa. Trata-se de governar de baixo para cima: no momento de definir competências, a sociedade civil tem prioridade sobre o Estado; para cumprir as funções que a sociedade, sozinha, não consegue assumir, deve-se olhar, em primeiro lugar, para os poderes locais; se as tarefas estão além das capacidades municipais, apela-se aos estados. O governo federal só é chamado a atuar nas questões que ultrapassam as competências de todas as instâncias inferiores.

Nossa construção institucional sempre seguiu o caminho inverso, imaginando soluções de cima para baixo. Isso mostra que, mais do que uma simples alteração nas leis, é de uma mudança cultural que se trata.

Riberti de Almeida Felisbino e Vitor Amorim de Angelo estudam as condições de governabilidade presentes em nosso sistema político. Começam destacando um paradoxo: temos uma democracia consolidada e apoiada, em tese, pela grande maioria da população. Ao mesmo tempo, essa mesma população considera que nossas instituições políticas não são confiáveis. A crise de representatividade atinge em cheio o Congresso Nacional e os partidos. Mesmo assim, os autores reconhecem que ambos são imprescindíveis para a manutenção da capacidade de governar.

Denise Lobato Gentil recusa a afirmação, tão difundida, de que a previdência social brasileira seja deficitária. Registra que estamos sujeitos a uma narrativa contraditória, pois o uso indiscriminado de desonerações tributárias a fim de estimular o investimento privado atingiu fortemente a arrecadação do sistema de seguridade. O governo abriu mão de recursos previstos na Constituição para financiá-lo, enquanto anunciava a necessidade de combater um suposto déficit.

Gentil demonstra que os números não confirmam a tese do déficit e argumenta que as variáveis determinantes para a sustentabilidade do sistema, no longo prazo, estão fora dele: o emprego formal, o patamar dos salários, a produtividade do trabalho. Para afastar o risco de um colapso no financiamento do sistema previdenciário “é preciso que o país cresça, aumente o nível de ocupação formal e eleve a renda média no mercado de trabalho, promovendo mobilidade social. A política econômica é o principal elemento que precisa entrar no debate sobre a ‘crise’ da previdência.” Não é possível analisar a questão previdenciária em si mesma, desvinculada da evolução da economia como um todo.

Nosso quarto tema é a saúde pública. Nosso Sistema Único de Saúde (SUS) foi concebido para atender a todos os cidadãos. **Ligia Bahia** diz que o debate sobre ele tem sido rarefeito e acidental, o que produz um “consenso vazio”, pois esconde a incapacidade de o sistema atender a todos com

qualidade. Houve iniciativas positivas, como a ampla cobertura de vacinação, o programa contra a AIDS, os transplantes, a reforma manicomial, o programa Saúde da Família e o maior acesso aos medicamentos. A proibição da propaganda de cigarros também deve ser citada. Mas há um problema crônico de subfinanciamento do SUS, além da precariedade da gestão, que se reflete na percepção da opinião pública sobre a baixa qualidade do atendimento. Isso garante uma medicina privada muito lucrativa. Os setores que se opuseram à aprovação do direito universal à saúde durante a elaboração do texto constitucional nunca precisaram se opor ao SUS, pois os negócios nessa área continuaram a prosperar.

A questão do financiamento das políticas de Estado nos remete ao sistema tributário, o quinto tema da nossa revista, entregue à apreciação de **Evilásio Salvador**. Temos aqui mais um paradoxo: a necessidade de uma reforma tributária é consensual há muitos anos, mas o tema não consegue avançar, pois envolve um complexo conflito distributivo entre sociedade e Estado, entre diferentes entes estatais e entre grupos sociais. O atual quadro recessivo agrava o problema, ao provocar grandes perdas na receita de arrecadação do Governo.

Os princípios gerais enunciados na Constituição de 1988 – equidade, capacidade contributiva, progressividade – estão corretos, mas a legislação infraconstitucional posterior caminhou na direção oposta, aprofundando a regressividade do sistema ao transferir, cada vez mais, o ônus tributário para as rendas do trabalho. Mais da metade da arrecadação do Estado brasileiro vem de tributos que incidem sobre bens e serviços, e é baixa a tributação sobre renda e patrimônio – exatamente o contrário do que ocorre nos países desenvolvidos. Essa é uma questão essencial para iniciarmos uma nova etapa de desenvolvimento.

As intenções dos constituintes na área tributária foram, em grande medida,

frustradas. Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostra que as famílias mais pobres destinam 32% de sua renda ao pagamento de tributos, enquanto as mais ricas destinam apenas 21%. Além disso, a desejada descentralização das capacidades estatais começou a ser revertida já a partir de 1993, quando foi introduzida a desvinculação de receitas das contribuições sociais, que a União não compartilha com estados e municípios.

Também aqui a ação governamental tem sido frustrante. As principais iniciativas da presidente Dilma Rousseff na área tributária foram as desonerações que beneficiaram as empresas. Não houve nenhuma iniciativa de propor uma reforma abrangente, de caráter progressista, cada vez mais importante para o país.

Chegamos, então, ao nosso sexto tema: a capacidade de investimento do setor público. **Leda Paulani** recupera a nossa trajetória histórica e defende uma tese importante: ao contrário do que dizem os economistas com maior visibilidade na mídia, investimentos públicos e privados não concorrem entre si, mas são complementares.

O diagnóstico conservador, de que é preciso cortar os primeiros para aumentar os segundos, não se sustenta nem na história nem nos fatos da atual conjuntura.

Paulani aborda uma questão central para o atual debate brasileiro: por que a chamada “nova matriz macroeconômica” do governo federal deu errado? Grandes desonerações fiscais, acompanhadas da obrigação de produzir superávits primários, deprimiram o investimento público, que já era muito baixo, e não estimularam o setor privado a investir. Diante da queda nas taxas de crescimento, impulsionada também por uma situação internacional menos favorável, o governo aceitou o diagnóstico ortodoxo. O receituário que dele decorre vem agravando a situação financeira do Estado, pois o aumento da taxa básica de juros eleva a dívida pública, enquanto a recessão faz despencar a arrecadação.

César Benjamin discute o tema “Educação e projeto nacional”. Critica a visão que reduz a educação a uma ferramenta do crescimento econômico, mostrando que há outras questões de fundo envolvidas. Na verdade, quando a demanda por educação se generalizou no mundo moderno, a correlação dela com a economia sequer havia sido estabelecida. Tanto na Europa do século XIX quanto no Brasil do século XX, as redes de escolas públicas surgiram e se expandiram como expressões da afirmação dos Estados nacionais, que as sustentavam material e ideologicamente. A crise da educação brasileira, especialmente visível em desastrosos indicadores de qualidade, reflete a crise do nosso Estado: “A falta de projeto [nacional] é mais angustiante que a de dinheiro.”

Fatores de natureza sociológica também contribuem para a crise da escola: “Os professores ainda são formados para servir à subjetividade cidadã, enquanto os alunos, cada vez mais, são portadores de uma subjetividade midiática, imagética, errática, que não facilita a permanência produtiva em uma sala de aula.”

Não se trata, pois, de apenas pedir mais dinheiro e mais vontade política em apoio à educação. Nosso sistema educacional precisa passar por uma refundação.

A Revista *Política* traz sempre temas de grande relevância para o país – na primeira edição “Reforma Urbana”, na segunda, “Trinta anos de Redemocratização”, e agora o terceiro número apresenta sete abordagens decisivas para a proposição da Reforma do Estado brasileiro. Os temas tratados aqui, certamente, não esgotam todo o contexto. Há muito que avançar sobre outros assuntos como segurança pública e reforma política, sempre sob reflexões permanentes da Fundação João Mangabeira, segmentos sociais e detentores de mandatos do Partido Socialista Brasileiro. Temos convicção de que estamos contribuindo para um debate nacional mais qualificado na esperança que a sociedade seja, cada vez mais, atuante para construir uma nova e histórica etapa para o Brasil.

Um novo federalismo para o Brasil

como corrigir o nosso federalismo assimétrico e incompleto



**Aspásia
Camargo**

Doutora em sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales, Universidade de Paris.

Vivemos uma situação de grave desequilíbrio. Crescem as responsabilidades dos municípios e dos estados, enquanto os recursos disponíveis estão cada vez mais mal distribuídos. A centralização federal não trouxe eficiência e melhora dos serviços públicos. Há um crônico desequilíbrio entre a competência dos entes federativos e a distribuição de recursos arrecadados. Os municípios absorvem cada vez mais responsabilidades, tentando responder à omissão federal, enquanto seus recursos minguam em igual proporção, na medida em que os repasses constitucionais diminuem, concentrando recursos na União. O pacto federativo e a revisão constitucional são uma necessidade emergencial que não pode ser postergada.

I. O federalismo incompleto na estrutura patrimonial do Estado

Erradicar do federalismo a influência das oligarquias

O federalismo é uma das mais antigas soluções que encontramos para administrar melhor o nosso gigantismo territorial, mas é também o nosso problema mais insistente e mais mal resolvido. Ao longo da história, oscilamos de forma pendular, ora centralizando o Estado em demasia, ora o descentralizando, às vezes também em demasia, como ocorreu na República Velha, quando o poder federal limitava-se a administrar os centros exportadores que lhe alimentavam os impostos.

Em regimes democráticos, é preciso dizer, as oligarquias se apropriaram da estrutura mais descentralizada do federalismo para contra ele usar o seu cavalo

de Tróia, e em seu nome exercer o velho poder. O patrimonialismo disfarçado de federalismo acabou gerando a contraofensiva centralista do Estado Novo.

O feito se repetiu em 1946. Mesmo na democracia de 1988, precisamos estar alertas ao poder imperial de prefeitos que, muitas vezes, perdem seus mandatos por cometerem abusos e malfeitos. No entanto, é preciso reconhecer que o exemplo vem de cima, do modelo patrimonial que se reproduz para baixo.

Fortalecer o município na federação desregulada

Apesar das dificuldades crônicas e dos vícios de origem acima destacados, que precisam ser blindados pela prática política, pelos novos

costumes e pelas leis, é preciso reconhecer o papel, cada vez maior, que os municípios vêm assumindo na estrutura caótica do federalismo brasileiro.

Essa é a tendência que se firmou nos últimos 25 anos, seja porque as instâncias superiores – distantes do eleitor – não se sentem constrangidas a cumprir suas funções, seja porque faltam recursos, seja porque, de fato, o prefeito acaba sendo obrigado a improvisar tarefas, ocupando o vácuo político que se cria, sob a pressão direta da população e do eleitor.

O federalismo não conseguiu exercer seus inúmeros objetivos constitucionais. Em realidade, permaneceu incompleto, à espera das necessárias regulamentações que o tornariam mais pragmático e eficiente. Nem isso tivemos. Artigos da Constituição tão importantes quanto o 23 permanecem, inexplicavelmente, sem regulamentação, em uma área vital para o bom funcionamento da Carta, que é a da definição comum entre os entes federativos.

Sem esta definição clara de competências prevalece a incerteza dos entes federativos, em disputas constantes uns com os outros, ou fugindo de suas competências, dependendo do interesse ou desinteresse que tenham pelo assunto em questão. O número de “fricções federativas” é muito grande.

As fricções podem ocorrer em torno de problemas ambientais, de prédios e espaços públicos abandonados, que perderam serventia, de tensões sociais ou de carências de infraestrutura. Vale o princípio geral de que os entes federativos podem ou devem fazer tudo em certas situações, nada em outras, de natureza equivalente. É o imponderável que domina, enfraquecendo as instituições e deixando a população insegura e ressentida.

Outras questões fundamentais sobre as competências federativas permaneceram sem solução, como, por exemplo, a heterogeneidade dos nossos 5.570 municípios, equivocadamente tratados como iguais. Nenhum legislador se atreveu a classificá-los por tamanho e renda, para fazer justiça federativa e obter melhores resultados políticos.

É necessário reconhecer que muitas atividades exercidas, de fato, pelos municípios não são, de direito, sua atribuição. Um encontro de contas deveria ser realizado em torno das competências reais assumidas e dos recursos que são repassados para estados e municípios.





ALESSIO MOIOLA / SHUTTERSTOCK.COM

A descentralização democrática exige o federalismo fiscal, por meio de repasses automáticos maiores, vindos da União e dos estados, para os municípios; e, vindos da União, para os estados. A parcela hoje reservada aos estados e municípios tem sido burlada pelo congelamento dos recursos fiscais a serem repartidos e pela ampliação das taxas e recursos exclusivos da União. Não resta dúvida: os 22,5% do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados reservados aos estados e municípios têm sido insuficientes, por causa das omissões dos entes superiores e da sobrecarga dos municípios. Seria justo aumentar de 22,5% para 25% os repasses, desde que eles fossem compatíveis com as funções consolidadas de cada ente, eliminando boa parte da dependência e

da subalternidade políticas em relação ao governo federal.

Esses repasses devem ser calculados tecnicamente, mas sabemos de antemão que em áreas críticas, como as da saúde, do ensino técnico e de segundo grau, da infraestrutura da habitação, saneamento e transportes, o governo federal e os estados não vêm cumprindo suas funções. O agravamento da segurança pública tem sido muito onerosa para os estados e exige reparação por conta das omissões do governo federal em sua função exclusiva de controle das fronteiras externas e internas, o que facilita o contrabando de armas e drogas, de responsabilidade exclusiva da União. Tais compensações poderiam vir do orçamento, fonte cada vez mais instável, mas, sobretudo, dos repasses automáticos dos fundos de participação.

Municípios pequenos e pobres, a rebelião dos distritos isolados

Os municípios brasileiros são, em grande maioria, compostos de cidades muito pequenas, às vezes isoladas e sem renda própria. Essa situação os deixa politicamente dependentes de repasses federais e estaduais, além de tecnicamente despreparados para melhorar as condições em que vivem, sobretudo nas regiões mais pobres.

Mais grave é a situação dos distritos situados em municípios de grande extensão territorial, incapazes de atender as áreas mais isoladas e distantes. Abandonado pela sede, sempre mais bem servida de atenção e recursos, ou porque está longe dela, ou porque o tamanho de sua população não merece a devida atenção, o dis-

Nosso federalismo adquiriu características desequilibradas que hipertrofiaram as funções federais, pesando cada vez mais sobre os municípios e reduzindo a importância dos governos estaduais.

trito permanece carente de serviços públicos. Essa situação de carência gerou, anos atrás, a proliferação descontrolada dos municípios, especialmente em alguns estados como Minas, Paraná e Maranhão. A tendência foi interrompida quando se passou a exigir o consentimento do Congresso Nacional. Mas o problema do abandono, pela distância ou pelo desinteresse, persiste.

Esse é o caso do município de Búzios, uma joia do litoral fluminense, centro turístico importante, que era tratado com displicência por Cabo Frio, do qual acabou conseguindo se emancipar. A emancipação não eliminou sua dependência política do município-sede, nem tornou sua classe política melhor, mas permitiu a autonomia necessária para assumir suas responsabilidades perante a população e para explorar melhor sua vocação turística e sua infraestrutura urbana.

É preciso frisar que as regras de distribuição equitativas, segundo critérios técnicos, dos fundos de participação não foram devidamente regulamentadas. Os critérios de distribuição continuam a ser regi-

dos por regras puramente patrimoniais. Até hoje o Congresso Nacional não conseguiu regulamentar adequadamente a lei, apesar do prazo-limite, já ultrapassado, imposto pelo Supremo Tribunal Federal, em um exemplo claro de que a omissão dos poderes gera a supremacia do Judiciário, alimentando a tendência à judicialização.

A metrópole na orfandade do federalismo incompleto

O *status* especial da metrópole, recentemente regulada por lei federal, preenche o vazio jurídico em torno das regiões metropolitanas, de competência estadual, mas em geral abandonadas à própria sorte, vivendo de migalhas e atenções descontínuas dos governos dos estados.¹ Isso não resolve os problemas crônicos, dentro da lógica do federalismo trino brasileiro.

Nosso federalismo valorizou os municípios menores, relegando as grandes cidades ao limbo político. Isso atinge especialmente as metrópoles, tratadas como órfãs em nossa estrutura federativa. O “municipalismo” acabou oferecendo abrigo ao sentimento comum, ideológico, dos pequenos municípios, cujos interesses estão bem representados pela Confederação Nacional dos Municípios, liderada por Paulo Zuilkovski.

Ex-prefeito de uma pequena cidade gaúcha, Zuilkovski organiza anualmente um *lobby* em Brasília que protege os pequenos prefeitos em busca de uma aliança privilegiada com a União. Ele chegou a impor uma agenda nacional para capturar boa parte dos *royal-*

ties gerados pelo petróleo no Rio de Janeiro. Com as transferências constitucionais em queda livre, a situação agravou-se.

No caso dos municípios metropolitanos, a arrecadação é baixa porque os municípios são pobres e, em geral, não têm vocação industrial. Embora o populismo dos prefeitos agrave a situação fiscal, são injustos os reduzidos repasses constitucionais, desproporcionais ao tamanho de suas populações.

No recente Estatuto da Metrópole, é lamentável que o fundo que estava previsto tenha sido vetado pela presidente, tornando o estatuto mais um aparato legal sem consequências práticas positivas para a administração públicas dessas cidades metropolitanas que padecem de graves carências em transporte, saúde, saneamento e habitação.

A omissão metropolitana nos revela a natureza de nosso federalismo, muito mais voltado para a distribuição geográfica do território do que para a concentração espacial de sua população. Como resolver tal situação? As regiões metropolitanas do estado de São Paulo estão avançando em suas ações coordenadas e em parceria. No Rio de Janeiro, apesar do atraso acumulado, um programa de planejamento estratégico financiado pelo Banco Mundial acaba de ser iniciado, produzindo expectativas positivas de racionalização das políticas públicas no caos metropolitano do Grande Rio.

É urgente a criação de agências interfederativas de planejamento e gestão, capazes de or-

ganizar ações estratégicas conjuntas de longo prazo e de elaborar projetos de curto prazo, oferecendo formas de colaboração aos entes federados. E é preciso retomar a criação dos fundos de investimento metropolitanos, vetados pelo governo federal, atraindo recursos federais, estaduais e intermunicipais para as prioridades definidas pelo planejamento.

O esvaziamento dos estados e as dívidas federais

O federalismo brasileiro adquiriu características desequilibradas que hipertrofiaram as funções federais, pesando cada vez mais sobre os municípios e reduzindo a importância dos governos estaduais. Os estados teriam mais razões para se queixar do que os municípios, ao discutir a parte que lhes cabe em nosso federalismo incompleto. A Constituição ignorou a histórica importância dos estados no federalismo mundial, provavelmente encantada com a novidade que inventou, o inédito “federalismo trino”.

A trindade federativa dificulta muito a discussão das competências entre três entes. Não existe jurisprudência internacional sobre isso. Diante do medo da improvisação, de seus prováveis riscos, da complexidade dos entes e das funções de Estado envolvidas, os legisladores e assessores parlamentares optaram pelo silêncio e a omissão. O parágrafo 3º do Artigo 23 permaneceu à espera. Na Constituição Federal, as competências estaduais se reduziram a quase nada, permanecendo vagas e indefinidas, comprimidas entre duas poderosas instâncias: a federal e a municipal.

Com o endividamento dos estados, agravado pelo período inflacionário que precedeu o Plano Real, eles contraíram dívidas impagáveis com o governo federal, tendo em vista a correção e os juros que foram impostos. A tal ponto que a dívida dos estados é hoje maior do que quando o pagamento começou, configurando uma relação de especulação e usura entre o governo federal e os estados.

O esvaziamento resultou também da privatização das empresas públicas e dos bancos estaduais que se disseminou nos estados, inclusive para evitar a penúria. Mas a competência maior na regulação das Regiões Metropolitanas em geral não foi cumprida pelos estados, que continuaram a tratar a capital e os municípios de seu entorno com dupla cautela: o medo da capital, sempre belicosa e ameaçadora para os projetos políticos dos governadores; e os municípios pobres dos entornos, concentrando um caldeirão explosivo de problemas sociais. Nos dois casos, a solução dependeria de recursos disponíveis, em geral ausentes.

A herança patrimonialista dos estados é maior do que a dos municípios brasileiros. Enquanto os primeiros, segundo a tradição portuguesa, foram a alma da nação, criados a partir de interesses locais congregados em torno dos “homens bons” do lugar, os estados, ao contrário, originaram-se do patrimonialismo imperial – com espírito semelhante ao das capitâncias hereditárias, segundo critérios arbitrários de definição de fronteiras, formalmente geográficos mas também políticos, tendo como objetivo central a

Cabe propor orçamentos regionalizados e um processo de desenvolvimento regional participativo que tenha como ponto forte as identidades naturais das regiões, com suas respectivas vocações.

segurança e o fortalecimento do poder central.

Essas estruturas guardam o ranço patrimonialista e costumam funcionar com fortes relações de subordinação e dependência política entre o governador e os prefeitos, isto é, entre o rei e seus vassallos. Cabe aos prefeitos “agradar” e obedecer à vontade do governador, e cabe a este apaziguar, na medida do possível, as demandas das prefeituras, sempre ávidas de recursos públicos. Esse padrão de relação costuma ser sólido, sedimentado pela cultura política. Quando suas regras são descumpridas, os riscos são grandes, de parte a parte.

O enfraquecimento dos estados levou o governo federal a resuscitar uma hábil prática patrimonial, também herança portuguesa, que é a de valorizar a aliança direta do poder central com o poder local. Durante a Regência iniciou-se a prática do municipalismo cultivado pelo poder central, para burlar os belicosos presidentes de província, estimulados pela liberdade maior que lhes foi concedida pelo Ato Adicional.

A prática federal de cultivar alianças com prefeituras repetiu-se com Vargas, no Estado Novo, que nomeou Juscelino Kubitschek para a delicada tarefa de coordenação política dos prefeitos. Este foi o caminho que valeu a Kubitschek a prefeitura de Belo Horizonte, ainda pelas mãos de Vargas e, posteriormente, o governo de Minas e a Presidência da República.

Com o enfraquecimento das práticas patrimoniais é provável que se reforcem tendências centrífugas em favor da regionalização dos estados. Essa tendência natural cria novas oportunidades de desenvolvimento econômico e de definição de vocações produtivas que produzem mais autonomia quando o projeto é bem-sucedido.

Muitas vezes o enriquecimento de determinadas regiões do estado as estimula a reivindicar autonomia ou a negociar uma alforria com o governador. No rastro dessa tendência, cabe propor um orçamento regionalizado e um processo de desenvolvimento regional participativo que tenha como ponto forte as identidades naturais das regiões, com suas respectivas vocações produtivas.

O que poderia se propor para resgatar os estados desse prolongado processo de esvaziamento, que já dura quase três décadas? Eles deveriam assumir um papel de liderança no desenvolvimento regional, algo que dificilmente caberia ao município, a não ser como função subsidiária, e que o governo federal tem sido incapaz de fazer. A regionalização seria coordenada pelo governador e por consórcios de municípios ou agên-

cias regionais, com o suporte do orçamento regional e de fundos de desenvolvimento, sempre zelando pelo equilíbrio dos entes municipais, acima de partidos e de interesses locais.

Desequilíbrio territorial e federalismo assimétrico

Convém lembrar que o federalismo é um sistema de governo que parece ter sido inventado para o Brasil. Ele foi criado pelos pais da democracia americana para unir as colônias emancipadas sem prejudicar suas autonomias. Essa “dupla soberania”, ao mesmo tempo federal e estadual, funciona segundo o princípio da “unidade na diversidade”. Tal filosofia prosperou no século XIX em países continentais de extensa base territorial, emancipados de sua origem colonial e de formação política recente, como os Estados Unidos, o Canadá, a Índia, a Austrália e o Brasil.

Essa engenharia política prosperou graças à sua flexibilidade e capacidade de adaptação, e seu sucesso estendeu-se a outros países emancipados ou de unidade problemática mais recente, como a Alemanha, a África do Sul e a Bélgica, que buscaram acomodar suas divisões territoriais internas – religiosas, étnicas ou culturais.

O federalismo brasileiro é de natureza assimétrica, em função de nossa morfologia social, constituída por um grande território com população reduzida, carente e dispersa. Segundo Domingos Velasco, um dos fundadores do PSB, esse quadro configura a baixa capacidade de gerar “coalescência”, isto é, uma sociedade civil presente e ativa, capital social e a coesão ne-

cessária para estimular organização própria, construindo a democracia.

Esta seria a clássica diferença com os Estados Unidos, onde a colonização se desenvolveu, na maioria das antigas colônias, a partir da “arte de se associar”, levando a sociedade a empreender inúmeras ações de caráter civil, sem a participação do governo. O mesmo milagre vingou no norte da Itália, segundo Robert Putnam, a partir de uma leitura moderna de Tocqueville.² Para ambos, a vida comunitária anima e aquece o desenvolvimento político. Tudo indica que é por esse caminho promissor que deveremos seguir.

As assimetrias provocadas por um grande território pouco ocupado se agravaram, produzindo fortes desigualdades com a ocupação econômica feita em “ciclos de monocultura”, com agricultura itinerante e predatória. No final de cada ciclo, o resultado desolador era o abandono e a miséria que se instalavam junto com as populações que permaneciam no local.

Esse tipo de situação ocorreu nas antigas áreas de exploração do ouro, de cana e de café, bem como nas regiões atingidas pela seca, especialmente no Nordeste. O problema adquiriu dimensão política e constitucional desde a década de 1910, chamando a atenção para a necessidade de combater os núcleos resistentes de miséria e pobreza. A Constituição Federal assumiu esse compromisso, e políticas de Estado se sucederam, no corpo de seus compromissos permanentes, para combater tais assimetrias e desigualdades. Precisamos avançar nessa direção, alimentando o debate federativo com novas soluções.

II. Corrigir o federalismo assimétrico e fortalecer a participação democrática

O princípio da subsidiariedade: descentralização com democracia

Para garantir a alforria da sociedade civil, prisioneira do Estado, é preciso que se incentive a formação e acumulação de capital social, “empoderando”³ a sociedade e transformando-a em interlocutora permanente de um poder público fortalecido.

Dentro desse princípio geral – de ampliar a autonomia e o protagonismo da sociedade –, devemos redimensionar o federalismo femocrático para livrá-lo dos vícios patrimonialistas que impregnaram os períodos de descentralização democrática, permeáveis às oligarquias e a outros poderes paralelos.

Aplique-se a esse federalismo democrático o princípio da subsidiariedade, consagrado no direito alemão e incorporado à Constituição Européia, que funciona como uma espécie de dogma federativo, propondo-se a governar de baixo para cima, ao contrário do que reza nossa tradição.

O princípio da subsidiariedade estava presente na Igreja Católica na década de 1930 e foi introduzido na Constituição Alemã de 1949, por Adenauer, sendo posteriormente adotado na Constituição Européia. Franco Montoro foi grande adepto desse princípio descentralizador, que inclui a sociedade civil como o primeiro patamar na divisão das atribuições federativas.

Em um primeiro passo se estabelece a prioridade natural da sociedade civil sobre o Estado na realização das competências; em seguida, cabe a prioridade ao município, para cumprir funções que a sociedade não consegue fazer; e ao estado, quando os municípios se revelarem incapazes; finalmente, ao governo federal, quando nenhuma das instâncias abaixo dele tiverem capacidade ou predisposição natural para cumprir a função.

No Brasil, a subsidiariedade funciona ao contrário, de cabeça para baixo, cabendo ao governo federal a capacidade de tudo regular, ainda que de



ALESSIO MOIOLA/SHUTTERSTOCK.COM

forma mal definida e com baixa capacidade de execução, que a todos paralisa. A sociedade civil, tutelada, quase nada pode fazer sem se render a uma numerosa linha de controles, em geral completamente inúteis. As atividades produtivas, as regulações financeiras, sociais e administrativas permanecem, em boa parte, reféns do governo e dependentes da autoridade deste. É o patrimonialismo em sua plenitude, mas dotado de uma inédita complexidade, cujo emaranhado paralisa o próprio governo.

O princípio da subsidiariedade impõe uma nova classificação de competências federativas, menos formal e mais pragmática, em função da situação real de cada ente federado. É preciso flexibilizar a padronização rígida e levar em conta as diferenças em cada categoria. As prefeituras teriam interesse nesse tipo de medida, que permitiria usufruir de benefícios inerentes à sua real condição. Usaríamos assim o princípio da subsidiariedade como meio de correção do federalismo assimétrico brasileiro, com suas extremas desigualdades espaciais e sua heterogeneidade social e cultural.

Em nosso caso, essas competências desiguais se manifestam nos níveis estadual e municipal. É urgente fazer uma revisão de tais competências, segundo critérios técnicos e políticos que levem em conta essas características especiais e a capacidade real de cada município ou estado. Politicamente, devemos estimular os municípios a assumir suas funções, com o provimento de

recursos necessários, mas correspondentes à sua real autonomia financeira, técnica, política e administrativa, correspondente às suas justas atribuições.

A subsidiariedade poderia ser um instrumento classificatório importante, organizando melhor as referidas competências que, hoje, são injustamente padronizadas e irrealistas. Essas competências deveriam variar em função do tamanho e da renda do município, além de seu isolamento dos centros dinâmicos regionais.

Muitos estados, especialmente ex-territórios, jamais tiveram a assistência federal necessária e permanecem passivos e dependentes de recursos federais, sem ter poder nem instrumentos para cumprir plenamente suas funções federativas. Nesse caso, cabe à União financiar o planejamento estratégico desses novos estados, de modo que a médio prazo eles reduzam sua dependência dos recursos federais.

Desigualdades espaciais e sociais e o desenvolvimento local sustentável

Para resolver os problemas gerados por essa assimetria, especialmente a existência de desigualdades, a Constituição Federal determina que a redução dos desequilíbrios regionais é uma prioridade de Estado, reconhecendo, corretamente, sua interdependência com os desequilíbrios sociais. Distribuir e equalizar melhor a renda nacional é função do Estado, especialmente da União.

Tais esforços, como veremos, não foram até agora bem-sucedidos. As políticas de redução das

Atualmente, a máquina do Estado é, ao mesmo tempo, uma presa e um monstro devorador, voraz, ineficiente e ilegítimo, que não consegue mais cumprir suas velhas e bem conhecidas funções.

desigualdades têm sido débeis, imprecisas, desfocadas e equivocadas. Ao longo dos anos, o governo federal demonstrou que tais políticas, sempre que possível, podem deslocar-se para os estados por meio de fundos interfederativos e com o aporte de capitais privados.

Ao longo de décadas, as políticas federais e o Ministério da Integração Regional não conseguiram reduzir, ou sequer amenizar, as desigualdades regionais, como a Constituição Federal determina.

A falta de infraestrutura e de recursos para investimentos agrava o isolamento de muitas regiões, inviabilizando as oportunidades e estimulando a permanência de uma economia não monetária e autárquica. Enquanto isso, estreitos espaços territoriais, especialmente no Sudeste e no Sul, concentram a produção, o consumo e a riqueza, consoli-

dando a excessiva concentração territorial da renda.

De fato, seria possível promover investimentos de infraestrutura acessíveis, aproveitando melhor as “vocações naturais” e o potencial cultural das nossas regiões e sub-regiões. Conselhos de Desenvolvimento Sustentável, que se espalharam pelo país a partir do final da década de 1990, seriam núcleos dinâmicos de definição de projetos e capacitação de capital humano em torno de áreas protegidas, parques, áreas de preservação ambiental e afins, para fins turísticos, culturais e de lazer. Esses projetos permanentes seriam melhor alternativa econômica e social do que a ocupação predatória e itinerante de terras pelo gado e a soja.

É surpreendente que um parque arqueológico como o da Capivara, no Piauí, de beleza inigualável, impecavelmente preservado com o esforço da comunidade científica internacional, possa encontrar-se até hoje subutilizado, como tantos outros pelo Brasil afora que poderiam estar contribuindo para gerar renda e distribuir riqueza. Passados mais de vinte anos, o parque da Capivara continua à espera da construção de um modesto aeroporto que o conectaria diretamente com Pernambuco, facilitando a entrada dos turistas e os trabalhos de manutenção. De fato, os recursos do orçamento são anualmente retirados em benefício de outros investimentos. Políticas de desenvolvimento local, integrado e sustentável que conseguiram vingar em regiões como Bonito, em Mato Grosso do Sul, poderiam render mais e melhores frutos.

Desenvolvimento regional e vocações produtivas: novas políticas de combate à pobreza

Políticas de desenvolvimento regional fracassaram ou, no mínimo, não corresponderam aos esforços e aos recursos que se mobilizaram para resolver as iniquidades espaciais e sociais. Tais práticas se perpetuaram ao longo de décadas, criando clientelas próprias. Em vez de resolver, estimulam a dependência e uma cadeia de interesses políticos que, no governo de Juscelino Kubitschek, foram identificados como “os industriais da seca”. Tais interesses, na verdade, procriam à sombra do setor público. E a distância se perpetua entre o Nordeste, nosso maior território de pobreza, e o Sudeste e o Sul, pólos mais desenvolvidos do país.

Os avanços modestos que se realizaram no curso das últimas décadas foram incapazes de interromper o círculo vicioso das desigualdades e das diferenças entre a renda média brasileira e a nordestina. Em 2013, essas desigualdades eram muito próximas às de cinquenta anos atrás, quando, pelas mesmas razões, Kubitschek criou a Sudene.

A política de desenvolvimento sustentável para o Nordeste, que permite o ingresso na era do conhecimento, da tecnologia e da informação, foi bem representada pelo legado de Eduardo Campos e pelo esforço bem-sucedido de modernização da economia pernambucana, um dos objetivos estratégicos de nosso programa de governo. As reformas do Estado que defendemos deveriam dar prioridade política,

mas também econômica e social – mais uma vez –, à correção das desigualdades territoriais brasileiras. E examinar de perto de que maneira, dessa vez, essas políticas poderiam ser mais bem-sucedidas.

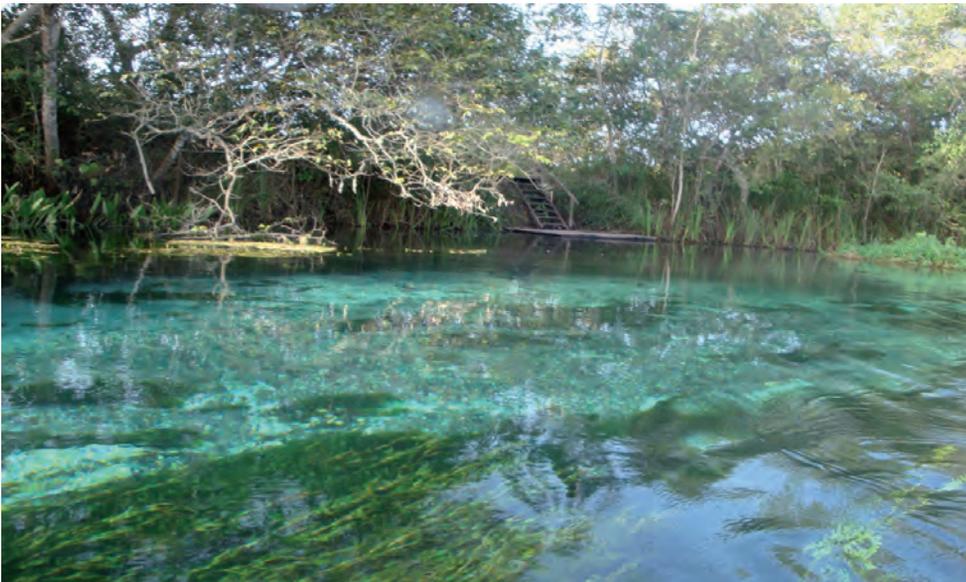
O Nordeste modestamente progrediu (ou estacionou?) de 12% para 14% do PIB nacional em 2013, ao mesmo tempo em que sua população se reduziu proporcionalmente de 30% para 28% da população do país. Com a crise atual, a situação da região se deteriora rapidamente, chegando a comprometer os avanços sociais comemorados recentemente. O desemprego e os cortes orçamentários atingem mais duramente a região, devolvendo às classes D e E muitos dos que conseguiram ascender a padrões de classe média ou acima da linha da pobreza. A inflação e a queda dos salários reais provocam regressão econômica, fazendo a renda das famílias encolher socialmente. De fato, 1,2 milhão de famílias andaram para trás nos últimos doze meses. Algumas caíram da classe C para D; outras, na classe D, retornaram para a classe E.⁴

Da mesma forma, cabe chamar a atenção para o abandono a que foram relegados os estados do Norte, potencialmente muito ricos, mas impossibilitados de se defender das amarras e regulações federais, e de angariar por si mesmos os fundos necessários – não para a repartição patrimonial e corrupta dos Fundos de Desenvolvimento do Norte e Centro Oeste, mas para o real e efetivo desenvolvimento sustentável da região.

ARTUR WARCHAYCHIK/WIKIMEDIA COMMONS



MATHEUSFO/WIKIMEDIA COMMONS



O Parque Nacional da Capivara (PI) continua subutilizado e em processo de degradação, enquanto a região de Bonito (MS) é um caso de êxito de políticas de desenvolvimento local e regional.

A centralização das competências federais: partilha e fragmentação do poder

O excesso de centralização provocou, no médio prazo, o esvaziamento e o esquarteramento do Estado brasileiro. Ao mesmo tempo em que concentra poderes – falsos poderes –, ele é obrigado também a ceder espaços cooptados, dividido em uma ampla coalizão de partidos e interesses fragmentados, o que, como nos ensina a teoria das co-

ligações, provoca uma inevitável paralisia. Quanto maior o número de pessoas em uma mesma carroça, menos a carroça anda.

Atualmente, a máquina deteriorada abriga diferentes facções do mesmo partido. E o que é mais grave: para consolidar alianças que não funcionam. O Estado é, ao mesmo tempo, uma presa e um monstro devorador, voraz, ineficiente e ilegítimo, que não consegue mais cumprir suas velhas e bem conhecidas funções.

O que conquistamos nos últimos setenta anos, ao criarmos um Estado moderno, regrediu a métodos tradicionais, vigentes na República Velha. Nesse contexto, renasce o preconceito contra os políticos.

O orçamento padece de “rigidez cadavérica” e mal pode atender às demandas crescentes de uma sociedade ávida de pequenos (e grandes) favores, mas amordaçada e impotente. Uma economia de baixo dinamismo vive submissa, sob tutela do Estado, dependendo de créditos subsidiados e dos caprichos do poder. A fonte secou. Somos um país pouco produtivo e muito endividado. Nosso empreendedorismo amordaçado busca cada vez mais os caminhos da informalidade e reivindica a alforria.

Desburocratizar a máquina para combater o “buraco negro” da centralização

A idéia de que a burocracia se expande por si mesma, sendo lenta por indiferença ou inércia, é um dos mitos que se construíram em torno do poder impessoal de sua máquina, que funciona como poder opressor, a partir de seu gigantismo e de seu poder de controlar o cidadão comum. De fato, o que a burocracia procura é aumentar seu próprio poder, que se alimenta das regulações que o próprio Estado cria – novas leis, por exemplo –, além de multiplicar, sempre

que possível, suas funções de fiscalização e controle. Estas são uma inesgotável fonte de recursos para o funcionário corrupto, cujos ganhos são marginais, e para a máquina de Estado em si mesma, que se apropria da maior parcela do bolo. Regulações em excesso geram burocracia em igual proporção. A burocracia, por sua vez, gera corrupção.

Na esfera dos princípios preventivos de combate à corrupção, a primeira lei de ferro é restringir a capacidade reguladora do Estado ao ponto necessário, evitando sua proliferação. A segunda é descentralizar a máquina de Estado, evitando que uma densa cadeia de interesses se crie à sua volta, em busca de sua benevolência, de grandes e pequenos favores que transformam a atividade-fim em atividade-meio.

O patrimonialismo do Estado se alimenta da possibilidade de dividir os recursos extraídos da máquina com parceiros e aliados, deles tirando o maior proveito possível. Tais práticas se instalaram dentro do Estado desde tempos imemoriais – o das monarquias absolutas – e só foram controladas a partir da modernização política que se instalou no século XVIII.

Um emaranhado de regulações garante o poder fiscalizador do Estado e seu poder de transferir riquezas a cúmplices e protegidos. Qualquer tentativa de reduzir o poder paralisante e inibidor da máquina e da burocracia que a comanda desperta enormes resistências que, na maioria absoluta das vezes, acabam vencedoras.

O melhor exemplo de boa iniciativa fracassada foi o de Hélio

Beltrão. Ele tentou, em vão, desburocratizar a fúria centralizadora e paralisante do regime militar, que Golbery do Couto e Silva chamou de “buraco negro”, no jogo pendular das sístoles e das diástoles, isto é, dos ciclos de centralização e descentralização da vida política brasileira. Hélio Beltrão tentou simplificar a vida do cidadão a partir de seus documentos pessoais, símbolos invertidos de sua cidadania.

De fato, os malabarismos que a burocracia comete para infernizar o cidadão só rivalizam com o Inferno de Dante ou com os processos de Kafka em seu misterioso castelo. Em nome de sua identidade e da segurança do Estado, os atuais controles se multiplicam, sempre em busca de uma ampliação das receitas, nos mais diversos níveis. Carteiros de identidade ou de motorista, que poderiam ser definitivas, tornam-se temporárias ou provisórias, sob os mais diversos pretextos. A prestação desses serviços inúteis aumentou muito desde os tempos de Beltrão, que, aos poucos, desistiu da sua missão impossível.

A estratégia alternativa foi mudar de foco e escolher uma área regulatória cheia de contradições e embaraços que dificultavam sua ação e a vida normal da economia. Mesmo assim, os resultados foram segmentados e pífios. Outro problema é que, enquanto a Comissão de Desburocratização eliminava papéis e regulações, de um lado, a lógica perversa das regulações as recriavam, de outro. O emaranhado de leis, decretos e resoluções se acumula de tal forma que paralisa e inibe o sistema produtivo em geral.

Para o bem da economia e do empreendedorismo brasileiro, é preciso retomar, com mais astúcia e vigor – e com mais ousadia –, a reforma da “burocracia cartorial”, iniciativa que Beltrão nos deixou como legado de um sonho inconcluso.⁵

Vivemos, na realidade, a tendência oposta. A natureza do Estado se alimenta da ânsia de criar e multiplicar poderes que possam ser partilhados na distribuição de recursos e favores. O governo federal expande inexoravelmente sua máquina, em troca de lealdade política para se perpetuar no poder. Não é por acaso que aumentam as despesas com a máquina pública e com seus funcionários, que, paradoxalmente, crescem mais do que o PIB. Trata-se de aumentar despesas e diminuir receitas ou de criar ministérios para acomodar clientelas políticas que dão votos. Ou ainda, para acomodar disputas entre aliados do governo.

O enxugamento, vez por outra, é apenas a tentativa enganosa de apaziguar a opinião pública e de conter a voracidade política, que resultou em aumento dos ministérios, de 23 no governo Itamar Franco, para 30 no período Fernando Henrique, chegando ao número inédito de 39 ministérios com Dilma Rousseff. Quanto maior o número de ministérios e empresas estatais, menos recursos para cumprir as funções gerenciais do Estado, no âmbito político-administrativo.

No quadro atual, o Estado brasileiro se reduz a uma carcaça pesada e inútil, que precisa descentralizar suas funções. Cabe à União

adequar-se a uma moderna filosofia de governo, fortalecendo seus mecanismos de governança: fortalecer suas atribuições genuínas e insubstituíveis, como capacitar quadros de alto nível, subsidiar funções, estimular complementaridades que exijam sua natural competência, remodelar suas estruturas de governo. É urgente separar com clareza as funções de Estado e as funções de governo, requalificando o funcionalismo, além de redefinir os fluxos dos processos decisórios, estimulando parcerias e ações integradas, distribuindo funções e melhorando a qualidade da gestão.

As distorções se acumularam durante a ditadura e continuaram no regime democrático, apesar do enxugamento forçado, provocado pela crise da década de 1990. O pecado capital é sempre o mesmo e gira em torno do mesmo denominador comum: o Estado patrimonial confunde as dimensões pública e privada. Daí a facilidade com que a corrupção penetra no corroído tecido estatal, pois, afinal, o Estado é uma entidade superior a serviço incondicional do monarca, de direito divino.

Nosso presidencialismo, apesar de sacramentado por vigorosa competição eleitoral, guarda essas características imperiais, ligadas a uma cultura política de relações hierárquicas, de indefinição entre o domínio público e o privado, e adocicado pelas relações pessoais, de cunho patriarcal, inseminadas pelo nepotismo e pelas trocas de favor.

O presidencialismo delega ao seu mandatário poderes simbo-

licamente absolutos, além de pouco controlados. Tais poderes são apropriados pelo aparelho Estatal, que tem dono, e se estendem à parentela, aos protegidos, aos amigos dos amigos.

Por isso, a máquina de Estado perpetua a iniquidade, é antidemocrática, ignora os direitos humanos e alimenta desigualdades com a má distribuição de seus serviços. Por isso, o Estado brasileiro parece cada vez mais distante daqueles a quem deveria servir e de sua função principal, que é defender o interesse coletivo.

Mesmo as parcelas mais modernas do Estado brasileiro, como é o caso das empresas estatais – criadas na Era Vargas e, depois, no regime militar – regrediram, entregues aos negócios ligados ao capitalismo de Estado, misto de corrupção empresarial e de sucateamento político-partidário.

O que conquistamos nos últimos setenta anos, ao criarmos um Estado moderno, regrediu a métodos tradicionais, vigentes na República Velha, derrubada pela Revolução de 1930. Como naquela época, renasce o preconceito contra os políticos, contra a anarquia e os excessos das democracias liberais, uma apologia indireta do Estado autoritário e corporativo.

O colapso da segurança pública: guerra federativa entre os três poderes

A sociedade, impotente, reage como em Leviafã ao estado de guerra de todos contra todos. Nenhum dos três poderes cumpre sua parte ou consegue dar conta de suas responsabilidades legítimas.

A segurança pública é o mais grave problema federativo que enfrentamos hoje. Sendo missão do Estado, sua responsabilidade recai em demasia sobre as polícias estaduais, pois cabe ao governo federal zelar por nossas fronteiras, através das quais circula livremente o contrabando de armas e drogas para as grandes cidades brasileiras.

A polícia estadual, hipertrofiada e mal preparada, sequer dispõe de um eficiente sistema de perícia. Seus funcionários não têm exclusividade no emprego público. São despreparados e expostos à corrupção. Impossibilitada constitucionalmente de agir à altura, a Polícia se vê obrigada e a se beneficiar de recursos crescentes extraídos de outras áreas vitais dos governos estaduais. Pagamos o preço do extermínio de policiais e da população brasileira.

É necessário reforçar a responsabilidade federal na política de se-

gurança dos estados, exigindo trabalho investigativo e policiamento ostensivo nos portos, aeroportos e fronteiras estaduais. Além disso, a política de segurança deve exigir a presença direta do governo federal em áreas sublevadas, especialmente urbanas, hoje entregues à ação das milícias e do tráfico.

O sistema legal está gravemente comprometido. A Lei, que deveria proteger o cidadão, em realidade protege os criminosos, através de inúmeros procedimentos legais e infraconstitucionais, como o Código Penal, e mais ainda, a Lei de Execução Penais, que precisam ser revistos.

Por uma questão de justiça, devemos adotar o princípio básico de que a intensidade da pena deve corresponder à gravidade do crime. As penalidades devem incidir, de forma exemplar, sobre o crime organizado e o crime de morte, e ter como me-

O país se desagrega, pela desordem social, pelas injustiças acumuladas, pela ineficiência das instituições, pela desconfiança dos cidadãos. Uma nova repartição de recursos pode estar a caminho.

ta a redução dos homicídios em geral. Cabe combater radicalmente quaisquer condutas que representem ameaças à vida. Da mesma forma, cabe estimular, com as penalidades impostas, a convivência e a paz social.

O sistema carcerário precisa ser corrigido com urgência em sua filosofia e seu perfil de graves injustiças sociais que penalizam os pobres, aqueles que não dispõem de assistência jurídica. Especial-



CELSO PAIPO / SHUTTERSTOCK.COM

mente os jovens negros, que não conseguem obter resultados positivos de ressocialização. Ao deixar a prisão, tampouco dispõem de assistência real que lhes permita a reintegração social. A situação real e inaceitável é que as prisões, em vez de serem educativas, são as melhores escolas do crime. Todos sabem disso.

Não devemos aceitar a justificativa de que as prisões estão cheias para, com esse argumento, atenuar a pena e libertar o criminoso, especialmente de crimes por morte. Em compensação, urgentes providências devem ser tomadas para que o sistema carcerário libere os que já cumpriram a pena e lá continuam. Ou aqueles que, por falta de assistência jurídica, estão presos, mas poderiam ser condenados a pagamento de multas ou a penas alternativas.

No país que estimula a judicialização, é preciso ampliar a punição através da multa, desde que as mesmas tenham real incidência sobre a renda do infrator. Do contrário, a solução seria enganosa.

A política de segurança é precária e está um século atrasada, pois ainda não conseguiu estimular a profissionalização de seus quadros na área da perícia, que acelera e dá maior segurança à apuração dos crimes. É preciso separar com mais clareza as funções da polícia civil e da polícia militar, a primeira investigativa e a segunda, ostensiva. É conhecida a disputa entre os dois segmentos, o que enfraquece o sistema de segurança como um todo.

Existe ainda uma surda competição entre a polícia civil e o Poder Judiciário, que resulta em incapacidade de identificar e punir culpados. Essa fraqueza crônica da perícia é a principal responsável por um número excessivo de crimes sem apuração conclusiva: uma porcentagem de menos de 8% de infratores acaba na cadeia.

Em suma, o Estado precisa reforçar a polícia e as políticas preventivas, protegendo as populações vulneráveis e evitando que pequenos delitos evoluam para crimes mais graves. Desenvolver políticas

de inclusão e capacitação de jovens negros é cortar pela raiz o extermínio em massa, modalidade de crime silencioso para o qual contribui o próprio poder público, em balas perdidas e confrontos de rua.

A disputa entre os poderes é cada vez mais visível, tanto na distribuição desigual das despesas, quanto nos salários e na alocação dos recursos. A judicialização crescente resulta, de um lado, da omissão dos poderes Executivo e Legislativo, que deixam espaços vazios para o Poder Judiciário ocupar; de outro, da pressão da cidadania sobre o Ministério Público e o Poder Judiciário, tornando tentadora a ação daqueles que enfrentam os poderes omissos.

O país, fragmentado, se desagrega, pela desordem social, pelas injustiças acumuladas, pela ineficiência das instituições, pela desconfiança dos cidadãos. O desequilíbrio entre o governo federal, os estados e os municípios se agrava. Uma nova repartição de recursos pode estar a caminho.

III. O novo pacto federativo: Que fazer? Com quem fazer?

■ Distribuir competências: quem faz o que em nosso federalismo trino? O primeiro compromisso do pacto federativo é a descentralização com centralidade, procurando fortalecer as funções federais de coordenação e de integração, mas buscando livrar o governo federal das transferências de poder para outra instância a partir das nomeações federais nos estados, por exemplo, que garantem fidelidade e vassalagem dos partidos,

mas o obrigam a abdicar de formular e implementar políticas nacionais. Precisamos aplicar com mais clareza as diferentes competências de nosso “federalismo trino”, distribuído entre o governo federal, os estados e os municípios.

■ Introduzir uma repartição coerente entre competências e receitas, estabelecendo como prioridade política uma redivisão do Fundo de Participação dos Esta-

dos (FPE) e dos Municípios (FPM), compatível com as transferências de funções e seus custos reais, assumidos por estados e municípios nos últimos anos.

■ Aumentar de 21,5% para 22,5% a transferência de recursos federais através do FPM, para compensar o aumento crescente de atribuições municipais originalmente sob a responsabilidade federal, como a saúde. Os muni-

cípios aumentaram suas responsabilidades na área de saúde, saneamento e habitação e os estados na área de segurança pública, ligada a contrabando e drogas, além de transporte e saúde.

■ Elevar de 21,5% para 24,5% a alíquota do FPE e do FPM para propiciar o verdadeiro equilíbrio federativo, e não apenas uma compensação menor, que não satisfaz a ninguém. Esses recursos complementares devem ser destinados a atividades-fim, restringindo a expansão de despesas com atividades supérfluas ou com a contratação de pessoal, que vem inchando as prefeituras. O objetivo do fundo seria o de ampliar a renda dos municípios através de impostos.

■ Combater uma distorção que se acumulou com os anos: fruto do velho patrimonialismo, cresceram as transferências voluntárias do governo federal, que se dirigem a parceiros amigos, enquanto diminuíram as transferências automáticas, de natureza democrática e universalista, que vão para fins determinados e que garantem a isonomia nas relações federativas.

■ Instituir como regra democrática reguladora o princípio da subsidiariedade, que estabelece uma hierarquia de competências de baixo para cima, valorizando a sociedade civil perante o Estado e o município frente às suas instâncias superiores, o estado e o governo federal.

■ Regular de forma adequada o parágrafo único do Artigo 23 da Constituição Federal, que de-

Há uma vinculação entre centralismo e corrupção, na medida em que os repasses automáticos do governo federal são substituídos por repasses voluntários.

fine amplas competências comuns entre os entes federados. A falta de jurisprudência do federalismo trino deixou indefinidas as funções, por insegurança do legislador. Essa omissão acabou por criar um imbróglio federativo, ao permitir enorme superposição de funções entre os entes federados, junto com vazios e omissões, no que diz respeito a um grande número de políticas públicas.

■ Promover a cooperação e a integração entre municípios vizinhos de uma mesma região, através de diferentes tipos de parcerias: consórcios, organizações sociais, empresas ou qualquer outro tipo de organização. Zelar também para que os consórcios possam se integrar verticalmente, associando o governo federal aos estados e municípios.

■ Criar conselhos de desenvolvimento sustentável, com visão estratégica e participativa de médio e longo prazos. Apostar no de-

envolvimento local, integrado e sustentável, a partir de uma visão de regionalização do desenvolvimento, abandonada nas últimas décadas, tendo como pilares uma nova economia para a sociedade do conhecimento, o empreendedorismo e a inclusão social, além da responsabilidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais, da cultura, do turismo e do lazer, para gerar emprego e renda.

■ Exigir a regionalização dos governos estaduais e de seu orçamento descentralizado, além de planos estratégicos regionais participativos. E impedir que a alocação de recursos se faça por critérios de proteção a aliados políticos.

■ Estimular a competição através das boas práticas que possam ser confrontadas entre entes de peso equivalente, como seria o caso de municípios de até 10 mil habitantes ou de mais de 500 mil. O federalismo é um sistema ao mesmo tempo cooperativo e competitivo, e aí reside o equilíbrio que dinamiza a federação.

■ Incorporar à Federação um ente intermediário, a região metropolitana, cujo Estatuto da Metrópole foi votado pelo Congresso Nacional. No entanto, a presidente vetou a proposta do Fundo Metropolitano, tornando o estatuto mais um documento de utilidade discutível. Agências metropolitanas precisam ser criadas com fundos compostos por recursos interfederativos, tendo em vista estimular iniciativas comuns, reduzir desigualdades, pro-

teger o meio ambiente e, sobretudo, incentivar atividades econômicas produtivas.

■ Recuperar o nosso pacto federativo, duramente reconquistado (e aperfeiçoado) pela Constituição de 1988, que defendeu a descentralização administrativa e fiscal, e promoveu uma inovação singular: incorporou o município como “ente federativo”, consagrando o municipalismo que vem da Colônia e do Império.

A crise econômica e a ameaça de desagregação política das décadas de 1980 e 1990 fortaleceram o governo federal com um conjunto de emendas constitucionais e medidas provisórias que restauraram a centralização. Além disso, estimularam uma excessiva dependência dos estados e municípios, ao mesmo tempo em que o governo federal recuperava seus recursos perdidos. Vivemos, portanto, um grave desequilíbrio fiscal: ampliação das responsabilidades dos municípios e dos estados, enquanto os recursos disponíveis estão cada vez mais mal distribuídos. Para agravar a situação, a centralização federal não trouxe eficiência e melhora dos serviços públicos.

Do ponto de vista territorial, existe um crônico desequilíbrio entre a competência dos entes federativos e a distribuição de recursos arrecadados. Os municípios absorvem cada vez mais responsabilidades, tentando responder à omissão federal, enquanto seus recursos minguam em igual proporção, na medida em que os repasses constitucio-

nais diminuem, concentrando recursos na União. O pacto federativo e a revisão constitucional são, portanto, uma necessidade emergencial que não pode ser postergada.

Quais os limites toleráveis de centralismo e de arbítrio, e como é possível corrigir a acumulação excessiva de funções federais, compatível com a boa governança e com o funcionamento normal da sociedade?

Existe uma vinculação natural entre centralismo e corrupção, como já apontou, no passado, Tavares Bastos⁶ na medida em que os repasses automáticos do governo federal são substituídos por repasses voluntários, através de acordos e cumplicidades políticas.

Como se pode tratar de maneira equivalente os 5.570 municípios brasileiros, em sua maioria pobres e pequenos, mas com bases territoriais e populacionais heterogêneas, e com capacidade de arrecadação e de gerar riquezas tão díspares? Como controlar despesas que não se sustentam em arrecadação e receitas próprias? Como alimentar câmaras de vereadores e estruturas administrativas incompatíveis com seus níveis de renda?

Como tratar os estados, velhas estruturas obsoletas, herdadas do Império, segundo um princípio de distribuição semelhante ao das capitânicas hereditárias, e que hoje se encontram esvaziados em suas funções residuais, mas ainda têm poder patrimonial movido pelo arbítrio? ■

Notas

1. A lei denominada Estatuto da Metrópole foi regulamentada em 12 de janeiro de 2015 e determina prazo de dois anos para ser reconhecida e regulamentada nos municípios que compõem a grande metrópole.
2. Aléxis de Tocqueville, *Democracia na América* e Robert Putnam, *Making democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1992. Mais recentemente, Putnam retoma o tema em “A Arte de Estar Juntos”, *Better Together, Restoring the American Community*, em coautoria com Lewis Feldstein, N.Y., Simon & Schuster Paperbacks, 2003.
3. A palavra original em inglês é *empowerment*, isto é, dar mais poder a um segmento sub-representado ou a alguma estrutura em igual situação.
4. Segundo a Federação do Comércio do Estado de São Paulo, um reflexo desse rebaixamento aparece na perda do poder de consumo nos supermercados. Segundo o IBGE, em julho as famílias saíram dos supermercados com um volume 2% menor. A evolução do custo de vida por classe social nos doze meses, medida pela Fecomércio em julho de 2015, mostra que o custo de vida aumentou 8,73% para a classe A, 8,82% para a classe B, 9,87% para a classe C, 11,26% e 11,16% para as classes D e E. A classe E aumentou de 21,6% da população para 23,1%. A perda salarial foi responsável por uma queda de 2,5 pontos percentuais do rendimento médio das famílias no último ano.
5. Hélio Beltrão parece ter se inspirado em Hélio Jaguaribe ao definir o Estado cartorial em *Cadernos do Povo Brasileiro*, o precursor do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), no início da década de 1950.
6. Tavares Bastos, em *A província*, faz a mais antiga e contundente crítica da herança centralista portuguesa e imperial, e das irracionalidades e aberrações políticas provocadas pela excessiva centralização do Império.

Governança e instituições democráticas no Brasil contemporâneo



Riberti de Almeida Felisbino

Doutor em ciências sociais pela Universidade Federal de São Carlos, com pós-doutorado pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e pela Universidade Federal de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Vila Velha (ES). E-mail: riberti.felisbino@uvv.br



Vitor Amorim de Angelo

Doutor em ciências sociais pela Universidade Federal de São Carlos. Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Vila Velha (ES). E-mail: vitor.angelo@uvv.br

Pesquisas de opinião vêm mostrando uma baixa confiança dos cidadãos nas instituições democráticas brasileiras, sobretudo nos partidos políticos. O atual desenho do sistema político é composto por várias instituições. Sua combinação – ou seu desenho institucional – ensejou uma série de discussões de natureza política e acadêmica. Este artigo expõe algumas particularidades do sistema político brasileiro e os dilemas vividos pela nossa democracia, com reflexos para o seu funcionamento e o exercício da própria governança. No tocante aos partidos, embora estejam em descrédito junto à sociedade civil, nosso argumento é que as legendas ainda são instituições fundamentais para a garantia de governança.

Já faz algum tempo que o Brasil vive um dilema parecido com o de outros países democráticos. Por um lado, suas instituições estão razoavelmente estabelecidas e consolidadas, em que pesem as diferentes propostas de reforma do sistema político-eleitoral. A democracia brasileira, hoje, atende tanto aos princípios formais definidos por Manin (1996)¹ para a existência de um governo representativo como aos critérios formulados por Dahl (1989) para o estabelecimento de uma *poliarquia*.² Por outro lado, os brasileiros parecem confiar cada vez menos em suas instituições políticas, colocando à prova, assim, o próprio regime democrático em vigor desde a década de 1980. A expressão maior deste dilema está na contraditória combinação entre o que

Santos e Avritzer (2003, p. 41-42) chamaram de “concepção hegemônica de democracia” e “degradação das práticas democráticas”.

Esse modelo hegemônico, estabelecido a partir da Segunda Guerra Mundial, deu forma a uma “democracia de baixa intensidade”. Em outras palavras, o tipo de regime político que se consolidou na segunda metade do século XX pressupunha uma contradição entre institucionalização e mobilização, valorizava a apatia política, concentrava o debate sobre o regime democrático nos seus desenhos eleitorais, apontava o pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre elites, e defendia uma solução minimalista para o problema da participação política. Na medida em que o modelo hegemô-



nico de democracia se consolidava, formularam-se propostas contra-hegemônicas, cujas críticas se concentravam, especialmente, na forma como a representação e a participação eram compreendidas na concepção tradicional de democracia então predominante.

Um dos sintomas visíveis do dilema expresso na contradição entre consolidação das instituições democráticas e falta de confiança na democracia é a “dupla patologia” (Santos e Avritzer, 2003, p. 42), marcada pelo aumento da abstenção, pelo lado da participação, e pelo distanciamento cada vez maior entre eleitos e eleitores, pelo lado da representação. Se no Brasil, onde o voto é obrigatório, o abstencionismo tem alcançado percentuais elevados, em democracias como os Estados Unidos e a França, por exemplo, a proporção de eleitores que simplesmente não comparecem às urnas – ou, quando o fazem,

votam em branco ou nulo – permanece em patamares dramáticos para um regime político que tem como um de seus princípios fundamentais a eleição periódica para a escolha de representantes.³

No caso da representação, os protestos de julho de 2013 em várias cidades brasileiras parecem indicar como o distanciamento e a falta de identificação entre eleitos e eleitores, a fragilidade dos mecanismos de controle que estes têm sobre aqueles e a ausência de mandatos responsivos em relação aos representados são características do nosso quadro político atual. Nesse sentido, as manifestações populares a que o país assistiu há dois anos, longe de representarem um revigoramento da democracia, podem ser interpretadas, na verdade, como expressão de uma inquietante descrença nos valores e nas instituições do regime democrático. Não obstante verbalizações reivindicatórias concretas e reais, os

protestos revelaram muito de intolerância e incompreensão, sem oferecer soluções aos problemas político-institucionais presentes na agenda de discussões no Brasil de hoje (Nogueira, 2013).

Em seu trabalho sobre a confiança dos brasileiros na democracia, Moisés (2005, p. 34) lembra que, no país, “a percepção negativa das instituições atravessa todos os segmentos de renda, escolaridade, idade e distribuição ecológica, chegando a influir na disposição dos cidadãos para participar de processos políticos”. Se esse sentimento negativo sobre as instituições é generalizado entre os brasileiros, corroborando o diagnóstico da “patologia” defendido por Santos e Avritzer (2003), o que os estudiosos dizem do nosso sistema político? Os partidos, por exemplo, ainda têm alguma relevância nesse cenário de descrédito? Nesse contexto, a governança tende ao caos ou à ordem? O objetivo do texto a seguir é discutir algumas particu-

laridades do sistema político brasileiro e os dilemas vividos pela democracia atual, com reflexos sobre seu funcionamento e o exercício do próprio governo.

Adesão democrática e desconfiança nas instituições

Desde o final da década de 1970, a América Latina passou por um processo generalizado – mas bastante diferenciado internamente – de mudança de regimes políticos, dentro daquilo que foi chamado por Huntington (1994) de “terceira onda de democratização”. Nesse contexto, países como Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile fizeram a transição de regimes autoritários para regimes democráticos, liberal-representativos. No meio acadêmico, o interesse pelo processo de consolidação dessas democracias e pela qualidade dos novos regimes políticos deu origem a um amplo e diversificado conjunto de trabalhos. Numa região marcada pela violência dos governos militares que dominaram a cena política nas últimas décadas do século XX, o interesse dessa produção pode ser explicado pela importância que a democracia representava na história dos países latino-americanos.

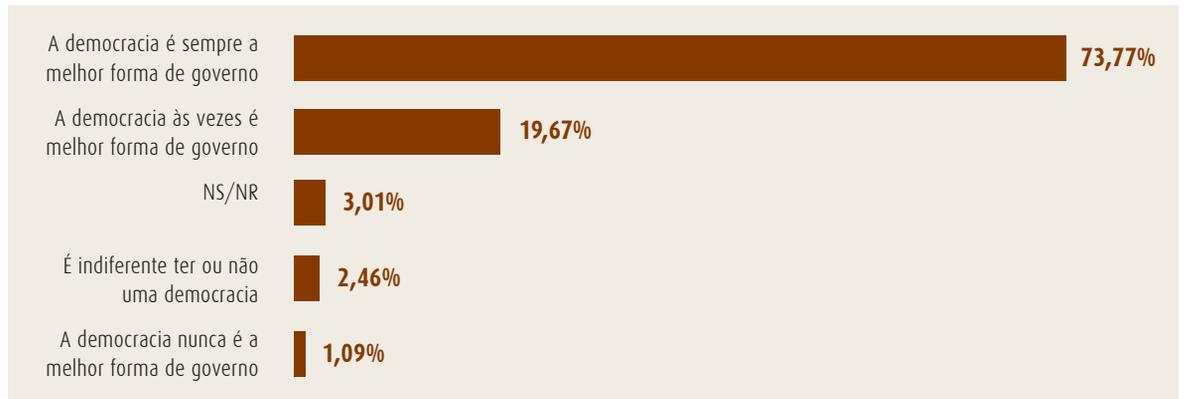
No que se refere ao Brasil, em 1995, uma década após o fim da ditadura, o brasilianista Thomas Skidmore publicou um pequeno artigo, intitulado “Partidos tornam o Brasil ingovernável”, no jornal *Folha de S. Paulo*, questionando o que seria possível dizer, àquela altura, das instituições políticas democráticas brasileiras. Se-

gundo Skidmore (1995), “o mais sério é o caso do sistema eleitoral, que funciona mal e criou o sistema partidário mais fragmentado de qualquer democracia no mundo”. Em sua opinião, “a coesão partidária e as coalizões partidárias são indispensáveis à administração da política democrática [...] no entanto, o Brasil produziu uma fórmula que virtualmente impossibilita tal comportamento partidário responsável”. Na época, comentários desse tipo eram frequentes. Acreditava-se que a democracia brasileira talvez não perdurasse muito mais tempo, em vista dos seus problemas e da fraqueza de suas instituições.

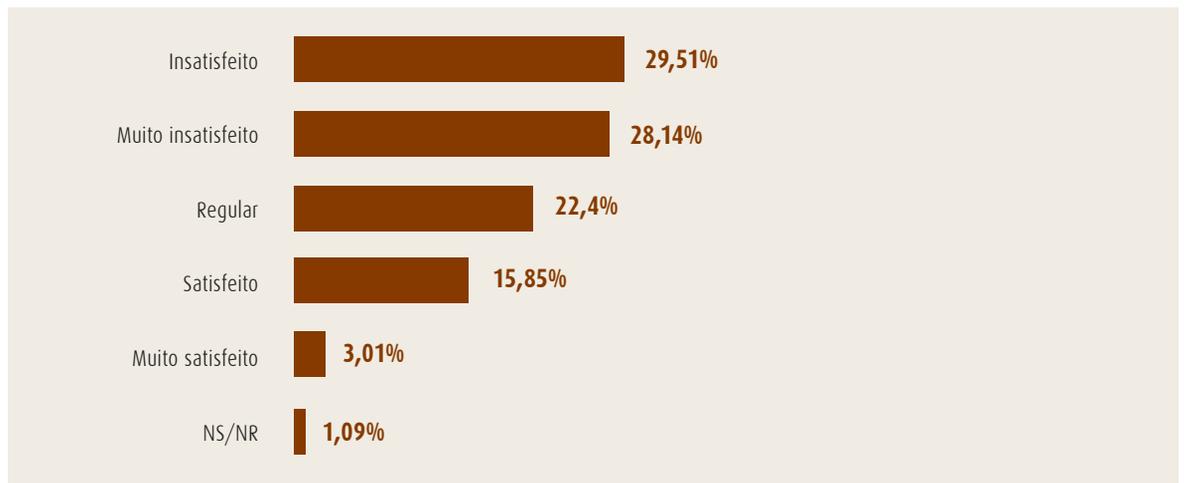
Passadas mais de duas décadas desde o artigo de Skidmore, não apenas a tese implícita em comentários dessa natureza não se confirmou como trabalhos posteriores passaram, por consequência, a analisar a qualidade de um regime democrático que, em abril de 2015, completou três décadas – nesta que já é a nossa mais longa experiência democrática. Observando particularmente o contexto brasileiro, estudos como o de Moisés (2005; 2010) e do Latinobarómetro indicam que a democracia vem se consolidando no Brasil, mas, contraditoriamente, os brasileiros não confiam nas instituições, sobretudo nos partidos. Tal desconfiança pode criar um “ambiente favorável a que os membros da comunidade política sintam-se descomprometidos com a vida pública, podendo recusar-se a cooperar com as diretrizes do Estado ou ignorar as leis e as normas que regulam e organizam a vida social e política” (Moisés, 2010, p.12).

Aqui, podemos notar o “dilema” sobre o qual já falamos, produzido pela combinação contraditória entre a expansão do modelo hegemônico de democracia e a degradação das práticas democráticas. Os dados a respeito do que ocorre no Brasil nos permitem deduzir que a descrença nos valores democráticos pode gerar um ambiente de anormalidade institucional, colocando em dúvida as instituições em que se fundamenta própria democracia. Por exemplo, em recente pesquisa que coordenamos no Espírito Santo a respeito da manifestação contra o governo federal ocorrida em agosto de 2015,⁴ muito chamou a atenção o fato de que, em contraste com a avaliação positiva da democracia como forma de governo, poucos manifestantes mostraram-se abertamente contrários a uma intervenção militar – o que representaria a quebra da própria ordem democrática com a qual os respondentes, de maneira geral, disseram se alinhar.

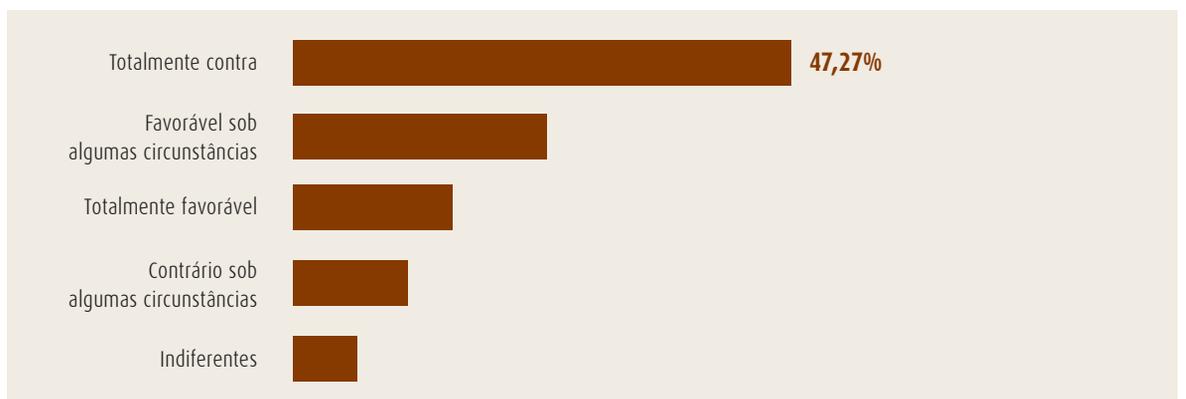
Na Figura 1 é possível notar que a democracia é bem avaliada por praticamente 3/4, sendo considerada “sempre a melhor forma de governo”. No entanto, uma vez perguntados sobre a democracia no Brasil, ou seja, sobre o regime *realmente existente*, e não sobre uma concepção teórica e filosófica do que venha a ser democracia, a relação se inverte. Apenas 1/4 dos manifestantes se mostrou plenamente confiante na democracia brasileira, como mostra a Figura 2. Além do reduzido suporte a esse regime político entre os respondentes da pesquisa, outro dado

Figura 1 Opinião em relação à democracia – Espírito Santo (2015)

Fonte: Pesquisa “Manifestação 16/8: perfil e percepção dos manifestantes em Vitória (ES)”, 2015.

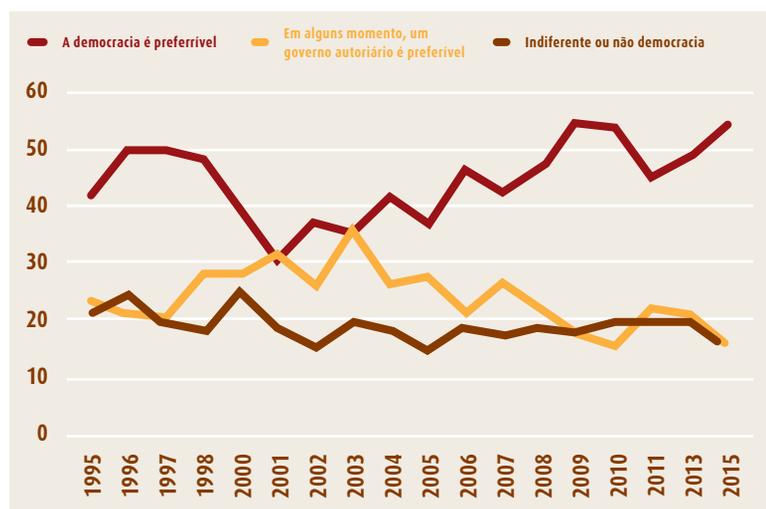
Figura 2 Satisfação com a democracia brasileira – Espírito Santo (2015)

Fonte: Pesquisa “Manifestação 16/8: perfil e percepção dos manifestantes em Vitória (ES)”, 2015.

Figura 3 Apoio à volta dos militares ao poder – Espírito Santo (2015)

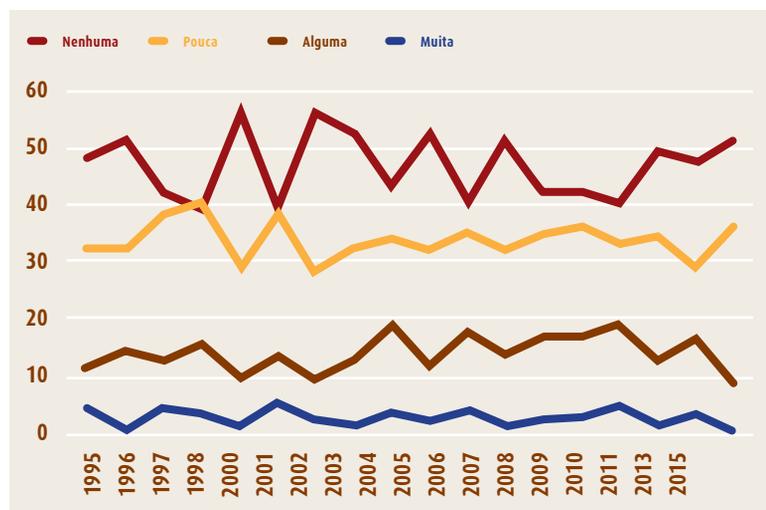
Fonte: Pesquisa “Manifestação 16/8: perfil e percepção dos manifestantes em Vitória (ES)”, 2015.

Figura 4 Adesão à democracia – Brasil (1995-2015)



Fonte: Pesquisa Latinobarómetro, 2015.

Figura 5 Grau de confiança nos partidos políticos – Brasil (1995-2015)



Fonte: Pesquisa Latinobarómetro, 2015.

bastante significativo foi o percentual elevado de pessoas que admitiriam uma intervenção militar no Brasil, conforme a Figura 3, percentual que supera, na soma, a quantidade de manifestantes “totalmente contrária” à interrupção da ordem democrática no país.

Os resultados da pesquisa realizada no Espírito Santo convergem para os dados divulgados pelo Latinobarómetro sobre a adesão dos brasileiros à democracia, igualmente baixos. Também importa destacar que o mesmo instituto de pesquisa vem aferindo, ao longo de muitos anos, que as legendas partidárias possuem uma baixa confiabilidade no Brasil. Os gráficos ao lado mostram a oscilação do apoio à democracia (Figura 4) e a crescente desconfiança em relação aos partidos (Figura 5) no país.

Como podemos observar na Figura 4, 83% dos surveys realizados pelo Latinobarómetro constataram que o percentual dos brasileiros que preferem a democracia a qualquer outra forma de regime político nunca ultrapassou 50%, indicando que a democracia não foi bem avaliada pelos entrevistados. Por outro lado, nos anos de 2009, 2010 e 2015, o Latinobarómetro revelou que os respectivos percentuais chegaram a 55%, 54% e 54% do total, com um pequeno aumento na adesão ao regime democrático no país. Quanto à Figura 5, fica evidente que os partidos são instituições com pouca ou nenhuma confiança no interior da sociedade civil. Em pesquisa recente com os eleitores paulistanos, o Datafolha identificou que 71% dos entrevistados não têm preferência por qualquer sigla partidária.⁵ Os dados dos surveys apresentados indicam a baixa aceitabilidade da democracia e das suas instituições. Apesar disso, como Freidenberg (2007, p.2) bem disse, a “América Latina é hoje muito mais democrática do que há trinta anos” (tradução dos autores).

Desenho institucional e suas combinações

As informações da Figura 6 (próxima página) mostram o atual desenho institucional do sistema político do Brasil, que combina o presidencialismo com um regime político democrático e um modelo de Estado federal. Tal estrutura também conta com a

presença de um sistema eleitoral de representação majoritária e proporcional com lista aberta,⁶ abrigo, atualmente, 35 legendas partidárias (multipartidarismo) em constante disputa na arena eleitoral. No bicameralismo brasileiro, do total de 35 partidos, 28 têm assento na Câmara dos Deputados e 15, no Senado Federal.

Uma parte da literatura especializada pode ser agrupada pelos estudos que analisam o sistema de governo e os sistemas eleitoral e partidário, defendendo a ideia de que a combinação dessas instituições cria instabilidade institucional – consequência que, por seu turno, oferece aos titulares do poder pouca governança (Ames, 2003, 1986; Lamounier, 1989; Lamounier e Meneguello, 1986; Mainwaring, 2003, 1993, 1991; Mainwaring e Shugart, 1993; Mainwaring e Scully, 1994; Mainwaring e Liñan, 1998; Linz, 1991; Campos, 1974; Kinzo, 1988). Outra parte foca na análise das regras do processo legislativo, defendendo a tese de que existem mecanismos institucionais que permitem a governança e a estabilidade das decisões (Amorim Neto, 2000, 1994; Amorim Neto e Tafner, 1999; Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2002; Figueiredo e Limongi, 2006, 2004,

2002, 1999, 1995a, 1995b, 1994; Meneguello, 1998; Pereira e Mueller, 2002; Santos, 2003, 2002, 2000, 1998, 1997).

Essas ideias decorrem das conclusões dos trabalhos publicados por Juan J. Linz e outros sobre o sistema de governo (presidencialismo) adotado nos países da América Latina. Para Linz (1991), a funcionabilidade do presidencialismo poderia criar dificuldades à governança e ameaçar a estabilidade do regime democrático. Todavia, se combinado com a representação proporcional de lista aberta e com um sistema multipartidário, o presidencialismo poderia aumentar ainda mais os conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo, o que, por sua vez, afetaria drasticamente a governança (Mainwaring e Shugart, 1993). Visto que o Brasil apresenta essa combinação, seria presumível que o país vivesse, como afirma Lamounier (1992, 1992a), uma “síndrome de paralisia hiperativa”. Esse prognóstico, no entanto, não se confirma no funcionamento das instituições brasileiras.

Sérgio Abranches, em seu artigo seminal *O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, defende que o conflito entre os poderes Executivo e Legislati-

vo é um problema para a estabilidade da democracia e da capacidade de governar. Esse conflito seria causado por dois fatores: a grande fragmentação partidária no interior do poder Legislativo, de um lado, e a “agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo”, de outro (Abranches, 1988, p.8). O mais problemático dos dois fatores, segundo o autor, é a alta fragmentação partidária, que comprometeria a formação de maiorias estáveis para aprovar as reformas propostas pelo presidente da República. A solução para esse “dilema institucional brasileiro” (Abranches, 1988) seria criar coalizões governamentais – prática comum, há muito tempo, por parte do Executivo federal.

A essa prática, que combina proporcionalidade, multipartidarismo, um presidencialismo que confere muitas atribuições ao chefe do Executivo e um governo que opera com grandes coalizões, Abranches atribui o nome de “presidencialismo de coalizão”. A articulação existente no sistema político brasileiro entre representação proporcional de lista aberta, multipartidarismo extremado e presidencialismo, num mesmo arranjo estratégico, comprovou que as proposições de Linz carecem de sus-

Figura 6 Desenho institucional – Brasil

Sistema de governo	Regime Político	Modelo de Estado	Sistema Eleitoral	Sistema Partidário	Estrutura Legislativa
Presidencialismo	Democracia	Federal	Representação majoritária e proporcional com lista aberta	Multipartidário	Bicameral

Fonte: Elaboração própria.

tentação empírica. Trabalhos como o de Limongi (2006) afirmam que o presidencialismo brasileiro não possui nada de “peculiar, de especial”, a ponto de exigir alguma forma de qualificação, como se “não praticássemos um presidencialismo normal ou corriqueiro”. A despeito da falta de confiança nas instituições democráticas, como vimos na primeira parte deste texto, Limongi (2006) demonstra que, na comparação com outras democracias que adotam o presidencialismo, ou mesmo em comparação com regimes parlamentaristas, o processo decisório – ou seja, a capacidade de governar – verificado no Brasil é muito semelhante.

Presidencialismo e instabilidade institucional

Segundo a perspectiva neoinstitucionalista, na sua vertente da escolha racional, os indivíduos têm interesses próprios e, para atingi-los, procuram agir estrategicamente, da maneira mais racional possível. Para evitar que suas ações prejudiquem os demais atores, o arranjo institucional é importante para disciplinar e coagir seus comportamentos. Este raciocínio pode ser aplicado aos membros que ocupam os poderes Executivo e Legislativo, pois estes também têm seus anseios. Para concretizá-los, constroem coalizões políticas para facilitar a troca de interesses entre os atores envolvidos no processo de tomada de decisão. Essas coalizões permitem agregar diversos interesses, que, por sua vez, sustentam a democracia e o presi-

dencialismo, possibilitando um exercício eficiente e coerente da governança.

A literatura que trata do presidencialismo é extremamente ampla e diversificada. Com frequência, como em Limongi (2006), os trabalhos sobre o presidencialismo comparam esse sistema de governo com o parlamentarismo. Essa comparação pode parecer imprópria, mas consideramos relevante realizá-la, uma vez que permite identificar os problemas e as virtudes desses sistemas, sobretudo o presidencialismo. Quando parte da literatura realiza essa comparação, seu intento é investigar a suposta ineficiência e instabilidade do presidencialismo, por sua natural divisão de poderes, que gera conflitos permanentes entre Executivo e Legislativo (Linz, 1991). Para alguns estudiosos, como Mainwaring (1993), por exemplo, esse conflito pode ameaçar a sobrevivência do próprio regime democrático, estando, portanto, implicitamente defendida a tese de que a combinação entre presidencialismo e democracia é uma união indesejada.

Essa visão distorcida da realidade resulta das conclusões de trabalhos como os publicados por Linz (1991) e por outros especialistas, como Arturo Valenzuela, Arend Lijphart e Alfred Stepan, sobre o sistema de governo predominante na América Latina a partir da “terceira onda de democratização”. Para Linz (1991), a rigidez institucional do presidencialismo produziria crises de governança, dificultando a atividade governamental e ameaçando a estabilidade do regime democrático, sendo a governança, aqui, enten-

Todos os países latino-americanos são presidencialistas, com exceção da Bolívia, que tem um sistema presidencialista parlamentarizado.

A explicação está na formação de coalizões de governo.

dida como a capacidade de o chefe do poder Executivo aprovar sua agenda no interior no Legislativo (Sáez, 1993; Lacerda, 2005).

Essas crises ocorreriam porque os ordenamentos jurídicos, como a Constituição Federal, não dispõem de mecanismos para resolver os frequentes conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo. A situação poderia ser ainda mais complexa nos sistemas políticos que, a exemplo do Brasil, combinam o presidencialismo com outras instituições, como a representação proporcional de lista aberta ou o sistema partidário altamente fragmentado; ou, ainda, com ambos. Quanto ao desenho institucional existente no Brasil, Mainwaring (1993, p. 67) ressalta que a união de “presidencialismo em um sistema multipartidário fragmentado contribui para as dificuldades de constituição de um governo democrático eficaz”.

Essa combinação institucional geraria governos minoritários e divididos em coalizões frágeis e incoerentes, aumentando, por sua vez, os conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo.

Também essa combinação produziria um desenho institucional que frequentemente é citado pela literatura como o mais incapaz de produzir políticas públicas eficientes e de promover a governança. Kinzo (1988), também se referindo ao Brasil, lembra que as reformas promovidas pelos constituintes na década de 1980 não alteraram as instituições que mais fortemente influenciam os sistemas eleitoral e partidário. Para a autora, “a preservação do presidencialismo [...] não deixará de ser um fator a dificultar o amadurecimento dos partidos no sentido de se tornarem mais responsáveis em sua função representativa” (Kinzo, 1988, p. 34-35).

No Brasil, de acordo com Carey (1997, p. 68), “o sistema eleitoral cria fortes incentivos para os legisladores cultivarem lealdades pessoais entre os eleitores, mesmo quando isso significa ignorar a agenda de suas bancadas partidárias” (tradução dos autores). Carey ressalta, ainda, que, dessa forma, “os presidentes não podem contar com coalizões legislativas estáveis para negociar sua política”. Em *Nem presidencialismo, nem parlamentarismo*, Sartori (1993) está de acordo com esses argumentos, chamando a atenção para o fato de que os políticos “mudam de partido e, frequentemente, votam em desacordo com sua orientação e se recusam a aceitar qualquer tipo de disciplina partidária”. Nessas condições, o autor conclui que, no Brasil, os partidos “são entidades voláteis e destituídas de poder” e que o “presidente brasileiro fica boiando num vácuo, sobre um Parlamento incontrolável

e eminentemente atomizado” (Sartori, 1993, p. 11).

Outros trabalhos destacam que a baixa disciplina dos principais partidos seria uma das características negativas do sistema político brasileiro (Mainwaring 2003, 1993, 1991; Mainwaring e Shugart, 1993; Mainwaring e Scully, 1994; Mainwaring e Liñan, 1998). Dessa perspectiva, nossos sistemas eleitoral e partidário, quando comparados aos de outras nações, seriam subdesenvolvidos, e as legendas partidárias não ofereceriam governança aos detentores do poder. Mainwaring (1993) chega a considerar que os responsáveis pelo mau funcionamento do sistema político são os partidos, pois eles concentram políticos com vocação individualista, que, uma vez eleitos, buscam seus interesses por meio do clientelismo. Compartilhando algumas percepções de Mainwaring, Ames (2003, 1986) destaca que as siglas partidárias brasileiras dificilmente poderiam ser consideradas verdadeiras legendas partidárias.

Presidencialismo e estabilidade institucional

Do ponto de vista histórico, as democracias mais estáveis no mundo são parlamentaristas. A Figura 7, a seguir, apresenta as democracias estáveis, por eleições populares ininterruptas, e o tipo de sistema de governo no período de 1967 a 1992. Depreende-se da tabela que 24 países são parlamentaristas, enquanto apenas quatro são presidencialistas; os demais são semi-presidencialistas (França e Finlândia) ou híbrido (Suíça).

Talvez as informações da tabela possam ter estimulado Linz e outros a pensarem no fracasso do presidencialismo frente ao parlamentarismo.⁷ Embora as informações coroem o sucesso do sistema parlamentarista mundo afora, ainda de acordo com Mainwaring e Shugart (1993, p. 196) “não está claro até que ponto o presidencialismo *per se* é responsável pela baixa taxa de sucesso das democracias presidencialistas”. Estes autores cogitam que, talvez, essa baixa taxa de sucesso esteja relacionada com os países menos desenvolvidos e com o descompromisso das elites políticas com os valores democráticos.

Linz (1991) apresenta cinco características negativas relacionadas a esse sistema de governo, sendo duas pautadas nos aspectos institucionais e as demais, nos aspectos políticos. As características negativas, segundo o autor, poderiam comprometer o funcionamento da democracia. Um primeiro aspecto destacado pelo autor diz respeito ao que se poderia considerar um conflito de legitimidade entre o presidente da República e os parlamentares. Tanto o chefe do poder Executivo quanto os parlamentares são eleitos pelo voto popular. Quando apresentam propostas de lei divergentes, ambos podem apelar diretamente ao povo como sustento da sua autoridade. “Quem está mais legitimado para falar em nome do povo?”, pergunta Linz (1991, p. 66). O autor ressalta que tal impasse pode criar conflitos com chances de romper o regime. Geralmente, os impasses acontecem no momento do aperfeiçoamento das propostas

Figura 7 Eleições populares ininterruptas e tipos de sistema de governo

Países	A*	Tipos de sistema de governo			
		Parlamentarista	Presidencialista	Semipresidencialista	Híbrido
Austrália	1900				
Áustria	1945				
Alemanha	1949				
Bélgica	1831				
Botswana	1960				
Barbados	1966				
Canadá	1867				
Dinamarca	1855				
Holanda	1848				
Islândia	1874				
Irlanda	1921				
Itália	1946				
Israel	1949				
Índia	1952				
Japão	1946				
Jamaica	1962				
Luxemburgo	1868				
Liechtenstein	1918				
Malta	1964				
Noruega	1814				
Nova Zelândia	1852				
Reino Unido	1832				
Suécia	1866				
Trindade e Tobago	1962				
Colômbia	1958				
Costa Rica	1958				
Estados Unidos	1788				
Venezuela	1958				
Finlândia	1906				
França	1946				
Suíça	1848				

Fonte: Adaptado de Mainwaring e Shugart (1993), p. 195.

A* = Eleições populares ininterruptas.

de lei, inexistindo uma terceira instância que possa resolver o conflito.⁸

Outra característica negativa está ligada ao mandato fixo do chefe do Executivo e à impossibilidade de reeleição. Nesse sistema de governo, o presidente da República é eleito por um período que não pode ser modificado. O mandato fixo, segundo Linz, é um problema, pois um presidente da República considerado impopular e um que tenha perdido o apoio da maioria dos parlamentares só podem ser afastados pelo *impeachment*. Em relação ao *impeachment*, ele só é usado para afastar o presidente da República, como aconteceu no Brasil em 1992, com Fernando Collor de Mello, quando é comprovado seu envolvimento em atos ilícitos, como corrupção, por exemplo.

Para Linz, a impossibilidade da reeleição do presidente dificultaria julgá-lo ou recompensá-lo pelo seu exercício frente ao poder Executivo. Como observado pelo autor há algum tempo, “um presidente que não pode ser reeleito não é responsável” (Linz, 1994 apud Mayorga, 2001, p.101). Quanto à reeleição, vale lembrar que este instituto existe, hoje, em muitas constituições, dentre as quais a brasileira. Entretanto, nos países em que a reeleição não é permitida, como no México, isso não afeta a estabilidade nem a legitimidade do regime, pois as instituições estruturam as regras, fixando os comportamentos dos atores envolvidos.

A terceira característica negativa é que a Presidência da República não se divide. Em outras palavras, como no velho ditado popular, “o ganhador leva tudo e o perdedor chupa os dedos”. Se o

partido do chefe do Executivo dispõe de apoio suficiente no Poder Legislativo, o presidente da República não terá incentivos para compartilhar a composição do seu governo com as outras forças políticas dentro do Legislativo. Como se sabe, tal situação vai depender muito do tipo de sistema partidário. No caso do Brasil, onde a fragmentação é significativa, é improvável que a legenda do presidente da República consiga essa maioria. Logo, a solução é dividir o governo com outros partidos a fim de garantir a governança e conseguir aprovar a agenda do Executivo no Legislativo. Em outros termos, isso significa criar uma coalizão que permita coordenar as atividades de governança, conforme explica Limongi (2006, p.19): “Presidentes sempre seriam forçados a formar coalizões para governar, mesmo, por paradoxal que pareça, se seu partido fosse majoritário. Isso porque coalizões não seriam formadas apenas de acordo com o critério partidário. Ou melhor, esse método usual de formação de coalizões seria insuficiente para dar a sustentação política necessária ao presidente. Federalismo, o poder dos governadores e a diversidade e heterogeneidade da sociedade brasileira, mais do que o número de partidos, tornavam coalizões imperiosas.”

Por regra, caso queira efetivamente governar, o presidente terá que recorrer à coalizão. Para alguns analistas, o desenho institucional dos sistemas eleitoral e partidário brasileiro estimularia os políticos a terem um comportamento individualista para conquistar uma cadeira no Legislativo.

Depois de eleitos, eles carregariam para a arena legislativa o sentimento individualista, e, nesse espaço, agiriam independentemente do partido, reforçando a fraqueza das legendas (Mainwaring, 2003; Ames, 2003). Isso significa que as coalizões estariam fadadas ao fracasso, trazendo instabilidade à governança e impulsionando o desequilíbrio entre os poderes.

Todavia, alguns estudos apresentam uma releitura da funcionalidade do sistema político brasileiro. Esses estudiosos se contrapõem à parte da literatura sobre o tema, resgatando a atuação dos partidos no processo decisório e a importância da organização legislativa no interior das duas casas do Congresso Nacional. Esses analistas nos oferecem evidências empíricas de que, no Brasil, os processos legislativos são centralizados e favoráveis ao governo na aprovação de suas agendas.

Os problemas criados pelos sistemas eleitoral e partidário, anteriormente apontados, são anulados na arena legislativa, que garantiria mais estabilidade às decisões coletivas. A governança não seria prejudicada por possíveis problemas produzidos pela junção do presidencialismo com os sistemas eleitoral e partidário. Na arena legislativa o comportamento dos parlamentares seria influenciado pelos partidos em suas votações. Ao analisar as votações nominiais do período de 1989 a 1999 e as regras do processo decisório nesse período, o trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) revelou existir disciplina partidária na Câmara dos Deputados, o que significa que a instabilidade está longe de ocor-

rer. A estabilidade é o padrão da ação coletiva naquela arena.

Como recordado pelos autores, “a teoria existente nos diz que não deveria haver disciplina partidária no Congresso brasileiro. [Porém], em média, 89,4% do plenário votam de acordo com a orientação de seu líder, taxa suficiente para prever, com acerto, 93,7% das votações nominiais” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 20). Ao mesmo tempo, o plenário também seria influenciado pelas regras do jogo parlamentar, que são altamente centralizadas em um pequeno grupo, chamado de “colégio de líderes”. É importante dizer que esse colégio funciona como um órgão auxiliar da mesa diretora da Câmara dos Deputados: elabora a agenda de apreciação de proposições para o estabelecimento da ordem do dia do plenário e, o que é mais importante, interfere substancialmente nas decisões por meio do recurso de tramitação urgente (Figueiredo e Limongi, 1999). Isso significa que essa instância não apenas concentra poder de decisão, como controla a pauta dos trabalhos legislativos.

A contestação das ideias expostas na seção anterior somente foi possível porque aqueles estudos, na sua maioria, fundamentavam-se “em teses formais, baseando suas argumentações nas expectativas lógicas que os modelos teóricos advogam para a realidade, sem, contudo, atender tanto para a realidade política em si quanto para outras variáveis não previstas pelos modelos” (Peres, 2000, p. 92). É exatamente esta a postura metodológica adotada por Figueiredo e Limongi, que propuseram um novo direcio-

namento analítico, deslocando a análise dos sistemas eleitoral e partidário para o processo de decisão no interior do Poder Legislativo. O segredo do sucesso estaria na própria organização legislativa e no controle rígido que alguns atores institucionais – o presidente da República, os presidentes da mesa diretora e das principais comissões permanentes e, especialmente, as lideranças partidárias – exercem sobre a maioria dos parlamentares nas casas legislativas.

Retomando o trabalho de Linz (1991), lembremos que o presidencialismo, segundo o autor, cria no presidente da República um sentimento de que a legitimidade do mandato popular reside na sua pessoa. Este fato é um dos grandes problemas dos sistemas eleitoral e partidário que incentivam a personificação do político. Tal constatação constituiu a quarta característica negativa apresentada por Linz (1991). O presidente descarta que existam outras instituições políticas, como o Poder Legislativo e até mesmo os partidos, passando a governar com medidas provisórias, sem o apoio direto destas instituições. Finalmente, a última característica negativa apontada pelo autor diz respeito ao acesso de pessoas com pouca ou nenhuma experiência política e administrativa à coordenação do governo. Sua chegada ao poder pode produzir drásticas consequências à democracia. A história política da América Latina já testemunhou casos dessa natureza, como o Brasil de Fernando Collor e o Peru de Alberto Fujimori.

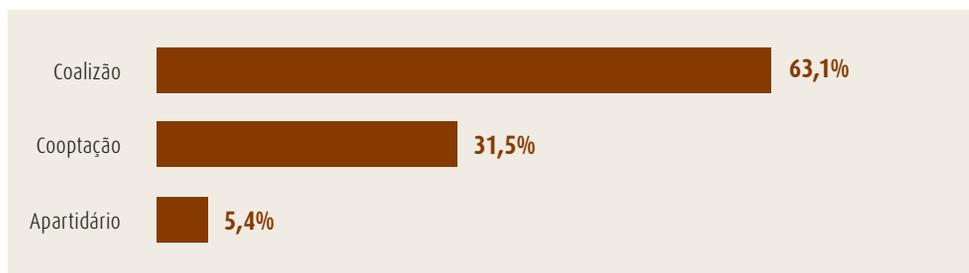
À guisa de conclusão

Devemos ser céticos com as negatividades sobre a relação entre o presidencialismo e as demais instituições políticas, sob o risco de fazermos análises enviesadas de todo o sistema e não vislumbrarmos os aspectos positivos que o presidencialismo apresenta. Mainwaring e Shugart (1993) verificaram a pertinência das características negativas atribuídas por Linz ao presidencialismo e concluíram que elas precisariam ser relativizadas. Os autores mostraram que o sistema parlamentarista também tem seus problemas, sendo um deles – compartilhado com o sistema presidencialista – a possibilidade de conflito de legitimidade. Segundo Mainwaring e Shugart (1993), esse conflito é inerente a todos os sistemas que adotam alguma forma de divisão de poderes. Os autores também reconhecem que o mandato fixo do presidente da República dificulta sua substituição em caso de perda de apoio, mas, em contrapartida, o chefe do Executivo pode recuperar apoio ao longo do mandato, sem interromper seu programa de governo, como acontece no sistema parlamentarista.

Embora Linz tenha chamado a atenção dos estudiosos e dos membros das elites políticas para os problemas gerados pelo presidencialismo, muitos regimes democráticos com esse sistema de governo têm sobrevivido mundo afora. O que explicaria, então, a estabilidade do presidencialismo na América Latina, sobretudo no Brasil? O curioso é que todos os países latino-americanos são presidencialistas, à exceção da Bolívia, que, segundo Mayorga (2001), tem um sistema presidencialista parlamentarizado.⁹ A explicação para tal permanência do sistema está na formação de coalizões de governo.

Quanto à coalizão, Amorim Neto (1994) observa que, em 25 anos de governo presidencialista nos períodos democráticos (1946-1964 e pós-1988), a maioria dos chefes do Executivo do Brasil optou pela formação de coalizão. A Figura 8, a seguir, mostra os tipos de governo no Brasil nos dois períodos, podendo-se observar que 63,1% deles constituíram governos de coalizão. Essa informação significa que a maioria dos governos formados nas duas experiências democráticas brasileiras seguiu a estratégia de construção de apoio partidário no Congresso Nacio-

Figura 8 Tipos de governo no presidencialismo brasileiro - (1946-1964/1988-1994)



Fonte: Adaptado, (Amorim Neto, 1994 apud Peres, 2000, p. 93).

nal, ou seja, um acordo entre o chefe do Executivo e os partidos que integram a base de apoio ao governo. Essa estratégia tem por objetivo articular uma composição majoritária em torno do partido do presidente da República. Quando não existe um acordo entre o presidente e os partidos, o chefe do Executivo tem duas opções: formar um governo por cooptação ou fazer um governo apartidário. Ao longo dos períodos de 1946 a 1964 e de 1988 a 1994, 31,5% foram governos de cooptação, enquanto somente 5,4% foram governos apartidários.

Alguns analistas denominam essa coalizão de governo de “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988), “presidencialismo de compromisso” (Lanzaro, s/d) ou, ainda, “presidencialismo de coalizão racionalizado”, como preferem outros estudiosos (Huber, 1996 apud Santos, 2003). Tais denominações são meros ajustes linguísticos, pois o mais importante é que o arranjo mantenha o equilíbrio entre os poderes para evitar instabilidades na governança. Esse equilíbrio, segundo a teoria de Nash, é a situação em que nenhum ator tem incentivos para desviar-se de determinado curso de ação, tendo em vista que os outros também não o terão (Sánchez-Cuenca, 2004; Gibbons, 1992; Pérez, Jimeno e Cerda, 2004).

Como vimos, Linz aponta algumas características negativas do presidencialismo que constituiriam um perigo à estabilidade da democracia. Esse perigo poderia ser mais crítico se o presidencialismo fosse combinado com o multipartidarismo e com a representação

proporcional de lista aberta. Entretanto, as previsões linznianas não foram confirmadas. O segredo da estabilidade, sobretudo no Brasil, está no dito presidencialismo de coalizão, que convive amigavelmente com uma espécie de “touro de minos”, assim caracterizado por Carvalho (2003, p. 211): “[...] de um lado, uma cabeça legislativa inglesa – Congresso com partidos disciplinados, estrutura interna centralizada e agenda monopolizada pelo Executivo – de outro, um corpo eleitoral norte-americano – voto personalizado, individualização e atomização do processo político e, sobretudo, um único conjunto de incentivos se dirigindo à arena legislativa: a lógica do particularismo, a perseguição, por parte dos eleitos, de benefícios desagregados como caminho de reprodução de seus respectivos mandatos.”

Assim é o Brasil, portanto. Como um Minotauro, que possui um corpo (sistemas eleitoral e partidário) que cria atores totalmente independentes, em busca de benefícios para atender a seus objetivos, e uma cabeça (sistema parlamentar) que reeduca estes atores, constringendo-os a agir de forma sintonizada com seus partidos, oferecendo, assim, governança ao Brasil, independentemente das avaliações negativas a seu respeito e da percepção um tanto difusa de que já não importam para o sistema político.

Em síntese, os problemas ocorridos no interior do sistema político são bloqueados por várias instâncias e atores no interior do Congresso Nacional, arena das principais e mais abrangentes decisões políticas tomadas no país.

Há uma contradição entre a importância dos partidos e a péssima avaliação que se faz sobre eles. Do ponto de vista institucional, os partidos continuam a ser imprescindíveis.

Isso significa dizer que, ao chegarem ao Legislativo, os parlamentares são condicionados por uma estrutura de oportunidades que os leva a seguir as diretrizes partidárias, tornando o partido uma instituição imprescindível para a manutenção da capacidade de governar. Apesar das considerações de Moisés (2010) sobre a falta de confiança dos brasileiros nas instituições democráticas, os partidos – que, provavelmente, constituem uma das principais instituições deste regime – continuam sendo um elemento fundamental para a governança no Brasil dentro do desenho institucional existente no país. Sem diminuir a dimensão política e social do problema, o fato é que a contradição entre essa importância dos partidos e sua péssima avaliação, como revelado nas pesquisas citadas antes, é uma questão de outra natureza, ligada à incapacidade crescente de as legendas conseguirem mobilizar a sociedade e fazê-la se identificar com seus representantes políticos. No entanto, do ponto de vista institucional (parlamentar), os partidos continuam sendo, sim, uma instituição imprescindível para governar. ■

Notas

1. Segundo Manin, num governo representativo, (1) os representantes são escolhidos pelos representados em eleições periódicas; (2) no exercício de seus mandatos, os representantes conservam certa independência em relação às preferências dos eleitores; (3) a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar sem o controle do governo; e (4) as decisões políticas são tomadas em assembléia, pelos representantes, após debate.
2. Dahl enumera oito garantias institucionais mínimas para a existência de um regime democrático inclusivo, com grande número de pessoas: (1) liberdade de formar e aderir a organizações, (2) liberdade de expressão, (3) direito de voto, (4) elegibilidade para cargos políticos, (5) direito de líderes políticos disputarem apoio, (6) eleições livres e idôneas, (7) fontes alternativas de informação e (8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.
3. Nas últimas duas décadas, com variações, as eleições norte-americanas têm mobilizado entre 1/3 e 2/3 dos eleitores. Na França, a abstenção vem crescendo desde o final dos anos 1970, chegando a 35,91% no primeiro turno das eleições municipais de 2014. No Brasil, no primeiro turno da última eleição presidencial, as abstenções somaram 27,6 milhões de votos. Junto com os votos brancos (4,4 milhões) e nulos (6,6 milhões), a quantidade de eleitores que não votou em nenhum candidato a presidente (38,6 milhões) supera o total de votos recebidos por Aécio Neves (37,8 milhões).
4. Pesquisa *Manifestação 16/8: perfil e percepção dos manifestantes em Vitória (ES)*. Disponível em www.uvv.br/sociologia.
5. *Desinteresse pelos partidos em São Paulo é recorde, mostra Datafolha*. Disponível em www.folhaonline.com.br. Acesso em 03 nov. 2015. A pesquisa *Manifestação 16/8: perfil e percepção dos manifestantes em Vitória (ES)* chegou a resultados semelhantes. Em Vitória, apenas 0,55% dos entrevistados declararam ter “muita confiança” nos partidos, sendo que 60,66% disseram ter “nenhuma confiança” nas legendas existentes, hoje, no país.
6. A representação com dois turnos é utilizada nas eleições presidente da República, governadores e prefeitos de municípios com mais de 200 mil eleitores. A maioria simples, por sua vez, é usada nas eleições para prefeitos de cidades com menos de 200 mil eleitores e para o Senado. A representação proporcional com lista aberta é aplicada nas eleições para deputados federais, deputados estaduais e vereadores.
7. Não podemos esquecer que, no Brasil, entre setembro de 1961 e janeiro de 1963, três gabinetes parlamentaristas se sucederam no poder, chefiados, respectivamente, pelos primeiros-ministros Tancredo Neves (PDS/MG), Brochado da Rocha (PDS/RS) e Hermes Lima (PSB/BA).
8. Quanto a isto, deve-se dizer que as constituições preveem mecanismos institucionais para revolver os impasses entre os poderes Executivo e Legislativo, como, por exemplo, o veto do presidente da República e a recusa do veto pelos parlamentares.
9. O artigo 90 da atual Constituição boliviana estabelece que os parlamentares elegerão, caso nenhum candidato a presidente da República receba a maioria absoluta dos votos, o chefe do Executivo por maioria absoluta entre os dois mais votados.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio (1988). “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v.31, n.º. 1.
- AMES, Barry (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- _____ (1986). “O Congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período pluripartidário”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 29, n.º. 2.
- AMORIM Neto, Octávio (2000). “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 43, n.º. 3.
- _____ (1994). “Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooperação”, Belo Horizonte, *Revista Nova Economia*, v. 4, n.º. 1.
- AMORIM Neto, Octávio e Tafner, Paulo (1999). “O presidencialismo brasileiro: delegação, coordenação e conflito”, México, Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre Formas de Governo na América Latina: Presidencialismo e Parlamentarismo.
- CAMPOS, Roberto (1974). “O Poder Legislativo e o desenvolvimento”, em Mendes, Cândido (org.), *O Legislativo e a tecnocracia*, Rio de Janeiro, Editora Imago.
- CAREY, James (1997). “Institutional desing and party system”, em Diamond, L. (org.) *Consolidating the third wave democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- CARVALHO, Nelson R. (2003). *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Revan.
- CHEIBUB, José A., Przeworski, Adan e Saiegh, Sebastian (2002). “Governo de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 45, n.º. 2.
- DAHL, Robert (1989). *Poliarquia*. Madrid: Tecnos.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e Limongi, Fernando (2006). “Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário”, em Soares, Glauco Ary D. e Rennó, Lúcio R. (orgs.), *Reforma política: lições da história recente*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- _____ (2004). “Determinantes da distribuição regional de recursos orçamentários”, Rio de Janeiro, Trabalho apresentado no IV Encontro Nacional da ABCP.

- _____ (2002). “Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária”, São Paulo, *Revista Dados*, v. 45, n° 2.
- _____ (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, São Paulo, Editora FGV.
- _____ (1998). “Bases institucionais do presidencialismo de coalizão”, São Paulo, *Revista Lua Nova*, n° 44.
- _____ (1995a). “Partidos políticos na Câmara dos Deputados 1989-1994”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 38, n° 3.
- _____ (1995b). “Mudanças constitucionais, desempenho do Legislativo e consolidação institucional”, São Paulo, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n° 29.
- _____ (1994). “O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente”, São Paulo, *Revista Novos Estudos Cebrap*, n° 38.
- FREIDENBERG, Flavia (2007). “Análisis de las elecciones en América Latina”. Disponível em: <http://polr.me/1iu>, Acesso em 30 de outubro de 2015.
- HUBER, John (1996). *Rationalizing parliament: Legislative institutions and party politics in France*, Cambridge University Press.
- HUNTINGTON, Samuel (1994). *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática.
- KINZO, Maria D’Alva G. (1988). “O quadro partidário e a constituinte”, São Paulo, Idesp, Série Textos, n° 28.
- LACERDA, Alan Daniel F. (2005). “A Câmara dos Deputados de 1990 a 1998: Entre o Leviatã e o consenso”, Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- LAMOUNIER, Bolívar (1992). “Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990”, em Velloso, J. P. Reis (org.), *O Brasil e as reformas políticas*, Rio de Janeiro, Editora José Olympio.
- _____ (1992a). “A democracia brasileira dos anos 80 e 90: a síndrome da paralisia hiperativa”, em Velloso, João Paulo dos Reis (org.), *Governabilidade, sistema político e violência urbana*, Rio de Janeiro, Editora José Olympio.
- _____ (1989). *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*, São Paulo, Editora Loyola.
- LAMOUNIER, Bolívar e Meneguello, Rachel (1986). *Partidos políticos e consolidação democrática*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- LANZARO, Jorge (s/d). “Presidencialismo e democracia em América Latina: alternativas pluralista y coaliciones de gobierno”, Montevideo, ICP, Universidad de la República. Disponível em <http://polr.me/ftc>, acesso em 29 de outubro de 2015.
- LINZ, Juan (1991). “Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?”, Em *A opção parlamentarista*, Lamounier, Bolívar (org.), São Paulo, Editora Idesp.
- LIMONGI, Fernando (2006). “A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”, São Paulo, *Revista Novos Estudos Cebrap*, n° 76.
- MAYORGA, René A. (2001). “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia”, Em *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Lanzaro, Jorge (org.), Grupo de Trabalho Partidos políticos e Sistemas Eleitorais, Clacso.
- MAINWARING, Scott (2003). *Sistemas partidários em novas democracias: O caso do Brasil, Rio de Janeiro/Rio Grande do Sul*, Editora FGV/Mercado Aberto.
- _____ (1993). “Democracia presidencialista: o caso do Brasil”, São Paulo, *Revista Lua Nova*, n° 28/29.
- _____ (1991). “Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa”, São Paulo, *Revista Novos Estudos Cebrap*, n° 29.
- _____ Mainwaring, Scott e Shugart, Matthew (1993). “Presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica”, Rio de Janeiro, *Revista Novos Estudos Cebrap*, n° 37.
- MAINWARING, Scott P. e Scully, Timothy (1994). “A institucionalização dos sistemas partidários na América Latina, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 37, n° 1.
- MAINWARING, Scott P. e Liñan, Aníbal P. (1998). “Disciplina partidária: o caso da Constituinte”, São Paulo, *Revista Lua Nova*, n° 44.
- MANIN, Bernard (1996). *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion.
- MENEGUELLO, Rachel (1998). *Partidos e governos no Brasil contemporâneo*, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- MOISÉS, José Álvaro (2010). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?*, São Paulo: Editora Edusp.
- _____ (2005). “A desconfiança nas instituições democráticas”. Campinas, *Revista Opinião Pública*, v. XI, n° 1.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio (2013). *As ruas e a democracia: ensaios sobre o Brasil contemporâneo*. Brasília/Rio de Janeiro: FAP/Contraponto.
- PEREIRA, Carlos e Mueller, Bernardo (2002). “Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo-Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 45, n° 2.
- PERES, Paulo S. (2000). “O espectro da instabilidade: sistema partidário e volatilidade eleitoral no Brasil democrático”, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, São Paulo, Departamento de Ciência Política/USP.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; Avritzer, Leonardo (2002). Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SANTOS, Fabiano (2003). *O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*, Belo Horizonte/Rio de Janeiro, Editora UFMG/IUPERJ.
- _____ (2002). “Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 45, n° 2.
- _____ (2000). “A dinâmica legislativa do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura”, Trabalho apresentado no II Encontro da ABCP, 20 a 24 de novembro, PUC/SP.
- _____ (1998). “Ensaio bibliográfico: novas e velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 41, n° 4.
- _____ (1997). “Patronagem e poder de agenda na política brasileira”, Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 40, n° 3.
- SARTORI, Giovanni (1993). “Nem presidencialismo, nem parlamentarismo”, São Paulo, *Revista Novos Estudos Cebrap*, n° 35.
- SÁEZ, Manuel A. (1993). “Cuando hablamos de Ciencia Política, ¿de qué hablamos?” México, *Revista Mexicana de Sociología*, n° 4.
- SKIDMORE, Thomas (1995). “Partidos tornam o Brasil ingovernável”, disponível em <http://polr.me/f5y>, Acesso em 27 de outubro de 2015.

Perspectivas e constrangimentos do sistema de previdência pública no Brasil



Denise Lobato Gentil

Doutora pelo Instituto de Economia da UFRJ, onde leciona macroeconomia e economia do setor público. Pesquisa na área de macroeconomia, com ênfase em política fiscal e Sistema de Seguridade Social. E-mail: deniselig@uol.com.br

O sistema de previdência pública no Brasil voltou a ser alvo de reformas com o severo ajuste fiscal que norteia a estratégia do governo de 2015. O Brasil vive agora uma nova realidade, com queda acentuada do PIB, elevação do desemprego e redução dos salários. O debate sobre os mecanismos de sustentação da previdência pública exige respostas diferentes daquelas que usualmente são empregadas pelo discurso liberal-ortodoxo. Este artigo reúne argumentos para provar que as variáveis mais importantes da equação financeira da previdência pública são o nível do emprego formal, o patamar dos salários e a produtividade do trabalho. Portanto, a política econômica é o principal elemento que precisa ser levado em conta no debate sobre a “crise” da previdência. As grandes fragilidades estruturais de um sistema previdenciário também decorrem da baixa produtividade da indústria, incapaz elevar a produção dos trabalhadores ativos, que serão os agentes de sustentação da população idosa, enferma e desempregada. Não é possível analisar a questão previdenciária dentro de si mesma. Seus determinantes estão na economia vista como um todo.

A Seguridade Social e a economia brasileira no início do século XXI

O gasto público com políticas sociais conquistou um novo lugar entre os instrumentos de política econômica após 2004, quando passou a ser um dos determinantes do dinamismo da economia nacional. A conexão entre benefícios sociais e nível de atividade econômica foi decisiva. Ao ativar diretamente o consumo das famílias, esse tipo de gasto passou a impulsionar a demanda agregada, por sua elevada magnitude (12,6% do PIB em 2014)¹ e por ser uma renda dirigida a uma população com alta propensão a consumir (idosos carentes, pensionistas, enfermos, acidentados, famílias de baixa renda e desempregados).

A redução da pobreza e da desigualdade, medidas pelo índice de Gini, foi saudada como um evento histórico único para o Brasil e a

América do Sul no período 2011-2014 (Cepal, 2012 e 2012B). Os mecanismos que produziram esse resultado de forte impacto político foram as transferências de renda para as famílias, o crescimento real do salário mínimo, a expansão do crédito para pessoas de baixa renda e para pequenas e médias empresas e, sobretudo, o crescimento do emprego formal. Essa mudança tornou-se viável num cenário de relaxamento das restrições externas no Brasil e nos países sul-americanos, por causa da maior liquidez internacional e da elevação do preço das *commodities*, o que facilitou o crescimento econômico da região, apoiado, sobretudo, na expansão do consumo. O novo cenário de crescimento levou também a um afrouxamento das restrições fiscais, com crescimento das receitas tributárias, mais especialmente das receitas vinculadas aos gastos sociais na área de previdência, saúde e assistência social.

No entanto, os governos do Partido dos Trabalhadores apenas adicionaram políticas de impacto social à política econômica conservadora criada durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, quando vigorou o dogma do tripé macroeconômico (metas de inflação, metas fiscais e câmbio flutuante).

Por esse motivo, os aspectos virtuosos do período histórico recente foram erguidos num cenário de enormes debilidades estruturais, que acabaram por abreviar as conquistas sociais, transformando-as apenas num resultado transitório de um ciclo favorável que começou a se esgo-

tar em 2014-2015. A partir de 2011, a desaceleração persistente no cenário internacional e a reorientação da política macroeconômica doméstica para um viés mais ortodoxo, de corte recessivo, foram deteriorando os indicadores econômicos e sociais até derrubar em alguns meses, em 2015, o que havia sido conquistado em muitos anos. Os componentes internos, muito mais que os externos, interromperam os avanços obtidos na primeira década do século XX.

Argumenta-se neste artigo que a baixa produtividade da economia brasileira, a perda de dinamismo da indústria nacional e a política macroeconômica contractionista nos campos fiscal e monetário conduziram, inicialmente, ao enfraquecimento das políticas de previdenciárias e, posteriormente, no período 2011-2015, ao retrocesso delas.

O Brasil vive uma nova realidade. O contexto atual é de queda rápida e acentuada do PIB (que vinha de uma taxa de 4,6% ao ano, em média, no período de 2007-2010, para 2,1% ao ano em 2011-2014, e -3,8% em 2015), inflação bem acima do limite superior da meta estabelecida pelo Banco Central, crescimento do desemprego, queda brusca da produção industrial, desaceleração do investimento privado e do consumo das famílias e crescimento do déficit primário no setor público consolidado.

Um programa de austeridade fiscal está produzindo esses indicadores e gerando o achatamento de gastos sociais e dos investimentos públicos. A pre-



LISA S./SHUTTERSTOCK.COM

vidência voltou a ser alvo de reformas propostas pelas estratégias de contenção fiscal. O governo Dilma foi capturado pelo mesmo discurso de ajuste fiscal que vem sendo usado na Europa como instrumento ideológico para desmontar o Estado de Bem-Estar Social.

Por que o sistema público de previdência voltou a ser o alvo das reformas do Estado? Como lidar com corte de gastos, se o número de pessoas idosas cresce a cada ano? Quais variáveis macroeconômicas asseguram a sustentabilidade financeira de um sistema público de previdência? As respostas exigem uma avaliação da base produtiva sobre a qual o sistema previdenciário brasileiro está assentado.

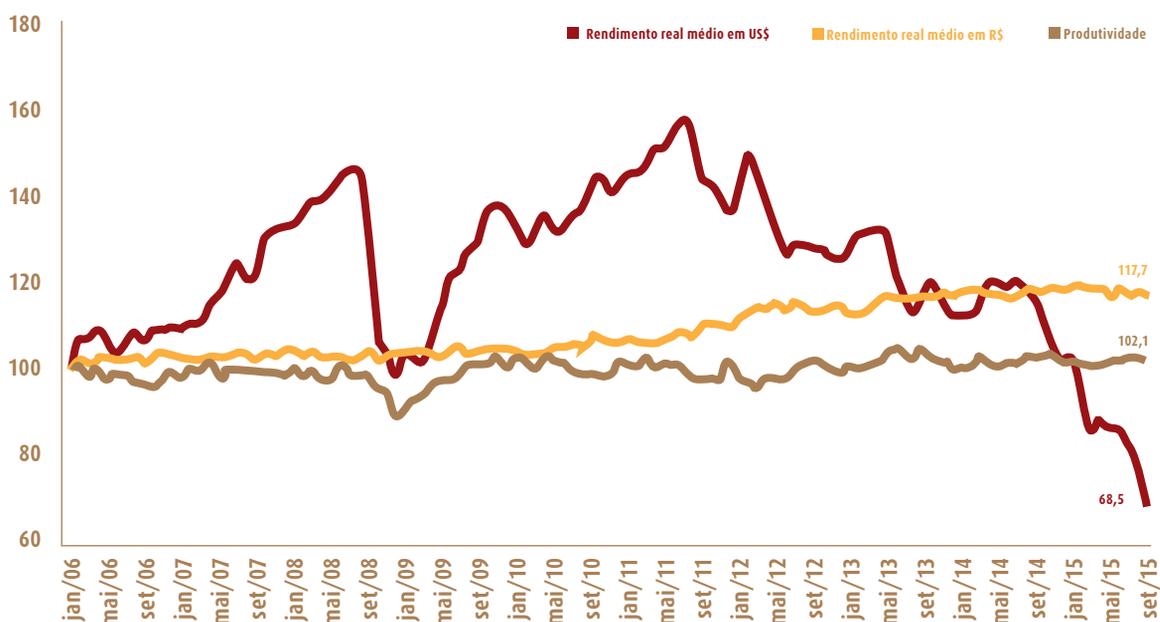
O problema da baixa produtividade e sua relação com o sistema previdenciário nos anos 2000

A variável produtividade é estratégica numa sociedade em que o número de idosos cresce em cada década. Mais indivíduos podem ser amparados pelo sistema de proteção social quanto maior for a produção de cada trabalhador ativo em cada ciclo produtivo. Isto quer dizer que a relação PIB/população ocupada deve crescer para atender às necessidades dos que ficaram inativos, temporária ou definitivamente. No entanto, a economia brasileira conviveu nos últimos quinze anos com a estagnação da produtividade em

setores estratégicos. Em consequência, o salário médio aumentou muito acima do crescimento da produtividade média. Esse mecanismo criou dificuldades progressivas para acomodar o conflito distributivo latente entre capital e trabalho. Por fim, ele culminou no ajuste fiscal recessivo de 2014-2015 que, com a brusca redução do crescimento e a elevação do desemprego, está produzindo uma rápida queda do salário médio real.

A Figura 1 permite avaliar a evolução da produtividade física do trabalho na indústria de transformação e a remuneração real média em dólar e em reais². Quando os salários são avaliados em reais, o hiato entre produtividade e salários fica grande en-

Figura 1 Produtividade do trabalho e Rendimento médio real em US\$ e em R\$
Brasil / Série dessazonalizada (Número Índice: Jan/2006 = 100)



Fonte: PIM-PF/IBGE e Indicadores Industriais/CNI. Elaboração: FIESP

tre 2006 e 2015. Verifica-se que o “descolamento” das séries de salários (em reais) e de produtividade do trabalho permanece mesmo depois do recuo dos salários reais em 2015. Entretanto, quando se compara o indicador de produtividade com o salário médio em dólar, percebe-se que o hiato entre essas duas variáveis se reduziu progressivamente ao longo do governo Dilma. A partir de 2015, o hiato foi fechado e ocorreu uma reversão, com uma brusca redução da remuneração real média (em dólares), muito abaixo da produtividade do trabalho. É um efeito da desvalorização do real.

O que se quer argumentar é que um ciclo de crescimento comandado pela demanda decorrente de políticas sociais precisaria ter sido acompanhado por um rápido desenvolvimento industrial, condição para que ocorresse um aumento contínuo na

produtividade média da economia, o que não ocorreu no Brasil no período estudado.

A produtividade é, de fato, uma variável-chave na equação do sistema previdenciário. Em primeiro lugar, porque o consumo mais elevado, que decorre do crescimento do número de inativos, precisa ser compensado com o aumento da produção dos trabalhadores ativos. Em segundo, porque o sistema previdenciário se apoia em receitas oriundas da massa salarial, dos lucros e do faturamento; assim, o crescimento da produtividade é essencial para aumentar essa base de incidência de tributos. Em terceiro, porque os postos de trabalho do setor industrial, por serem de mais elevada produtividade, formalizados e de melhor remuneração, funcionam como um farol para o restante da economia. Salários mais altos e mais empregos formais reforçam o fundo previdenciário e aumentam a cobertura do sistema. Por fim, numa conjuntura como a brasileira, a elevação da produtividade média é decisiva para sustentar o poder de compra dos salários mínimo e médio, para que não se agrave ainda mais o conflito distributi-

vo entre lucros e salários e não ocorra maior elevação dos preços. A queda da margem de lucros leva empresários a corrigir preços, insistir na redução de salários e apelar por reformas trabalhistas e previdenciárias que reduzam direitos sociais.

É necessário, portanto, avaliar a hierarquia de causalidade que determina o comportamento da produtividade de uma economia e seu vínculo com a indústria. O circuito começa com a política macroeconômica. Suas principais variáveis (taxa de câmbio, taxa de juro e gastos do governo) afetam diretamente a demanda agregada, a qual, por sua vez, determina a acumulação de capital físico e o progresso tecnológico. O crescimento é essencial para absorver novas técnicas, mas não qualquer tipo de crescimento, e sim aquele apoiado nas manufaturas, pois elas determinam o comportamento da produtividade, por sua alta capacidade de gerar inovações e disseminar tecnologia melhor. A indústria manufatureira opera com retornos crescentes de escala, estáticos e dinâmicos, e por isso possui a mais elevada capacidade para disseminar seus ganhos de produtividade para a economia como um todo (Nassif, Feijó e Araújo, 2012).

No Brasil, essa cadeia de causalidade não ocorreu. Houve a combinação de uma política macroeconômica conservadora, que produziu um crescimento apenas moderado e instável, com baixa geração de capital físico, perda de participação da indústria de transformação no PIB e estagnação da produtividade. Essa foi a caracte-



rística fundamental do comportamento da base produtiva dos anos 2000–2014. O setor de serviços e o agronegócio voltado para a exportação impulsionaram a economia nacional em sua fase de crescimento na década de 2000.

Segundo relatório da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp, 2015) com base na nova série de PIB do IBGE, a participação da indústria de transformação no PIB brasileiro foi de somente 10,9% em 2014, contra 17,9% em 2004. Em dez anos, a indústria de transformação brasileira perdeu sete pontos percentuais de participação no PIB. Enquanto isso, em 2013 esse indicador foi de 31,8% na China, 32,9% na Tailândia, 31,1% na Coreia, 11,5% no Chile, 17,8% no México e 15,3% na Argentina.

Considerando uma amostra de vinte países que possuem renda *per capita* semelhante à do Brasil, esse estudo mostra que a taxa de crescimento do PIB da indústria de transformação brasileira foi das menores entre 2001 e 2013 – apenas 2,3% –, enquanto o crescimento médio anual foi de 11,5% na China, 6,8% na Índia, 6% na Coreia, 4,3% na Argentina, 2,8% na Colômbia e 2,7% no Chile.

Teixeira e Angeli (2012, p.18) demonstram que, entre 1970 e 2007, “o processo de perda de dinamismo econômico de alguns dos mais importantes países da economia mundial foi acompanhado *pari passu* pela perda relativa, ou pela elevação marginal, de importância do setor secundário na composição da renda nacional, ao passo que aqueles que lograram alcançar melhores taxas de cresci-

mento econômico vivenciaram experiência oposta, com um grande aumento da contribuição industrial no valor adicionado da economia nacional”. A perda de dinamismo econômico do Brasil pode ser explicada, em grande parte, pela perda de capacidade de liderança do setor industrial.

Os sistemas de proteção social, principalmente o sistema previdenciário, foram criados no fim do século XIX e na primeira metade do século XX como um produto do avanço do capitalismo da era industrial. No século XXI, a conexão entre indústria e sistema previdenciário é essencial num cenário de progressivo envelhecimento da população, quando a produtividade do trabalho, junto com o nível de emprego, assume uma importância estratégica para a sustentação financeira dos esquemas de proteção social.

A relação do sistema previdenciário com o mercado de trabalho e a política macroeconômica

A expansão da cobertura do sistema previdenciário brasileiro e sua sustentação financeira ao longo do tempo têm uma forte ligação com o comportamento do mercado de trabalho e com o regime de política macroeconômica que lhe corresponde (política fiscal e monetária), visto como determinante do ritmo de expansão econômica e dos ganhos de produtividade.

O mercado de trabalho afeta diretamente os recursos tributários que financiam o sistema previdenciário. Os indicadores mais relevantes sobre isso são a taxa de de-

semprego, o grau de formalização da força de trabalho e o nível de rendimento médio da população ocupada. Para assegurar o pagamento de aposentadorias e pensões, no curto e no longo prazos, é fundamental que a política macroeconômica tenha como meta o pleno emprego, pois dessa forma o número de afiliados ao sistema crescerá, a renda dos trabalhadores aumentará e a carga das aposentadorias será mais leve.

Essa construção institucional é fundamental para responder ao desafio da “bomba demográfica” – termo catastrofista usado para denominar o processo de enve-



lhhecimento da população e de redução da taxa de natalidade. O problema de sustentabilidade de um sistema público de previdência em regime de repartição não pode ser reduzido a um determinismo demográfico. Deve ser tratado como a busca de um crescimento puxado pela demanda para gerar o nível de emprego mais elevado possível, procurando simultaneamente intervir na forma como a renda será distribuída entre ativos e inativos. Nesse sentido, políticas monetária e fiscal expansivas e uma política industrial, interferindo no produto, no emprego e na produtividade, têm um papel decisivo para os rumos do sistema previdenciário.

O equilíbrio do orçamento previdenciário, em face do envelhecimento da população, terá que ser perseguido através de políticas de pleno emprego e de elevação da produtividade. A idade e o valor das aposentadorias estão longe de ser os únicos determinantes da carga previdenciária, como prevalece nas reformas previdenciárias neoliberais, que normalmente buscam o ajuste do sistema elevando o valor das contribuições sociais, reduzindo os benefícios e aumentando a idade de acesso.

O Brasil deu uma boa demonstração dos efeitos do arranjo entre política macroeconômica, mercado de trabalho e finanças superavitárias do sistema previdenciário. O ano de 2003 marcou uma importante inflexão no mercado de trabalho brasileiro, que passou a registrar taxas de desemprego sistematicamente decrescentes. Segundo dados da PME/IBGE, entre 2003 e 2014 a taxa de desem-

prego aberto caiu de 12,3% para 4,8%. Houve crescimento sistemático dos rendimentos médios do trabalho principal, que passaram de R\$ 1.771,68 em janeiro de 2003 para R\$ 2.318,36 em janeiro de 2014, um crescimento real de 30,8%. Houve também expansão do percentual médio de trabalhadores com carteira assinada no setor privado, em relação à população ocupada. Essa proporção era de 39,7% (7,3 milhões) em 2003 e passou para 50,8% (11,7 milhões) em 2014. Em doze anos, esse contingente cresceu 59,6% (ou mais 4,4 milhões de trabalhadores).

O mercado de trabalho atravessou de forma positiva os momentos mais duros da crise mundial até o fim de 2014. A partir de 2015, entretanto, esses indicadores favoráveis sofreram enorme reversão, com a adoção de um austero ajuste fiscal, uma política monetária de juros elevados e contração do crédito. Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE), o Brasil enfrentou no segundo trimestre de 2015 uma taxa de desemprego geral de 8,3%, correspondente a uma elevação de mais de três pontos percentuais em apenas seis meses de 2015, em relação ao ano anterior. Em julho de 2015 os empregos com carteira assinada caíram para 11,3 milhões, um número 3,1% menor que o observado em julho de 2014. Esses dados são reveladores do potencial negativo sobre o mercado de trabalho de uma política de redução brusca de gastos do governo federal.

Os dados corroboram a tese de que o sistema previdenciário torna-se financeiramente viável quando políticas fiscais de elevação dos

As receitas previstas na Constituição de 1988 são suficientes para financiar, sem déficit, todos os gastos do governo federal com previdência, saúde e assistência social.

gastos sociais (ou de qualquer gasto autônomo) impulsionam a demanda agregada e a renda, e depois (por consequência) as receitas de contribuições previdenciárias se elevam, permitindo que a política de gastos continue.

De fato, os gastos com benefícios previdenciários se elevaram substancialmente entre 2004 e 2015. Entre fins de 2004 e janeiro de 2014, o aumento real do salário mínimo foi de 68% (Dieese, 2014), elevando o valor dos benefícios previdenciários e fazendo crescer a renda disponível dos trabalhadores ativos que recorreram à proteção do Estado, dos aposentados e pensionistas. Pode-se afirmar que a política de elevação do salário mínimo explica a maior parte da expansão das transferências de assistência e previdência durante o período considerado.

Mais de 82% dos benefícios previdenciários concentram-se na faixa de um a dois salários mínimos. Em 2002, a quantidade de benefícios emitidos era de 18,8 milhões. Em 2015 estava em 28,2 milhões, um crescimento de cerca de 50%, equivalente a um acréscimo de 9,6 milhões de benefícios

Figura 2 Regime Geral de Previdência Social | 2002-2015

ANO	Nº DE BENEFÍCIOS	VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO R\$
2002	18.859.775	362,72
2003	19.510.519	435,94
2004	20.506.649	473,26
2005	21.149.561	495,78
2006	21.644.886	535,43
2007	22.066.263	562,26
2008	22.776.205	606,68
2009	23.534.497	657,69
2010	24.426.882	713,54
2011	25.176.323	757,71
2012	26.032.855	830,60
2013	27.009.011	899,30
2014	27.818.973	959,15
2015 (ago)	28.217.023	1.036,35

Fonte: Ministério da Previdência, Boletins Estatísticos da Previdência.

Figura 3 Contribuição Previdenciária em R\$ milhões

ANO	VALOR NOMINAL	VALOR REAL	TAXA DE CRESCIMENTO REAL (%)
2002	71.028	141.103	
2003	80.730	146.731	4,0
2004	93.765	158.385	7,9
2005	108.434	172.992	9,2
2006	123.520	191.394	10,6
2007	140.493	208.599	9,0
2008	163.355	228.599	9,6
2009	182.008	244.459	6,9
2010	211.968	269.117	10,1
2011	245.892	292.969	8,9
2012	278.173	313.320	6,9
2013	308.557	328.336	4,8
2014	357.851	357.851	9,0

Fonte: Ministério da Previdência, Boletins Estatísticos da Previdência.

em treze anos. Em 2002, o valor médio dos benefícios pagos foi de R\$ 362,72; em 2014, passou para R\$ 959,15 (Figura 2).

O crescimento no número de benefícios sociais e da massa salarial no período de 2003-2014 teve efeitos positivos na arrecadação de receitas de contribuições previdenciárias, as únicas receitas que cresceram sistematicamente acima do PIB nesse período em todos os anos, mesmo após 2009, quando os efeitos internos da crise mundial já eram sentidos (Figura 3). Essas contribuições, pagas por empregadores, trabalhadores assalariados e autônomos, representam a principal fonte de receita da previdência social. Portanto, o circuito virtuoso de sustentação financeira dos sistemas públicos de previdência tem como ponto de partida uma política fiscal de elevação de gastos que expandem a demanda agregada e o crescimento. A elevação das receitas tributárias (resultado do crescimento de salários e lucros) fecha o circuito, tornando o sistema autossustentável.

Desonerações tributárias em grande escala e impactos sobre o orçamento da seguridade

Durante a década de 2000, os governos petistas de Lula e de Dilma Rousseff colocaram em prática uma ampla política de desonerações de tributos com o objetivo de estimular o investimento privado, gerar emprego e melhorar as condições de competitividade da indústria nacional. Durante o primeiro governo de

Dilma Rousseff (2011-2014) o uso em larga escala das desonerações transformou-se num indicador da opção por uma estratégia de forte contração do papel do Estado e de atribuição de um maior protagonismo ao capital privado na condução da economia nacional. Essa política, entretanto, não obteve resposta favorável do investimento agregado, que apresentou menores taxas de crescimento. No período 2011-2014, a taxa média de crescimento real dessa variável foi de apenas 1,8% contra 9,9% no período 2007-2010. As desonerações privaram a sociedade de recursos que poderiam ter sido empregados de forma mais eficiente para gerar bem-estar e crescimento.

A Figura 4 resume as estimativas do Ministério da Fazenda para o total das desonerações (ou gastos tributários) federais para o período 2009-2015 e o valor das renúncias de receitas pertencentes ao sistema de seguridade social, medidas em termos absolutos e relativos.

Os dados confirmam que, no período de desaceleração, uma das estratégias mais importantes de política fiscal do governo federal para estimular o investimento privado foi a redução da carga de impostos sobre as empresas. Nota-se que, em 2009, o total das desonerações foi de R\$ 119,8 bilhões ou 3,76% do PIB. Em 2011, primeiro ano do governo de Dilma Rousseff, o gasto tributário foi de 3,52% do PIB, equivalente a R\$ 137,2 bilhões, até chegar ao montante de 4,9% do PIB ou R\$ 282,4 bilhões em 2015. Essa impressionante quantia que o Esta-

Figura 4 Desonerações Tributárias Federais¹ (Em R\$ milhões e % do total)

ANO	DESONERAÇÃO TOTAL	% DO PIB	DESONERAÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS ¹	% DO PIB	% DO TOTAL
2009	119.861	3,76	59.061	1,85	49,3
2010	132.059	3,47	67.355	2,03	51,0
2011	137.239	3,52	68.146	1,75	49,6
2012	170.389	3,76	80.909	1,78	47,5
2013	170.016	4,10	97.731	1,97	48,0
2014	249.761	4,76	136.541	2,61	54,6
2015	282.437	4,93	157.644	2,75	55,8

(1) Inclui Contribuições Previdenciárias, Cofins, CSLL PIS/PASEP

Fonte: Receita Federal, Ministério da Fazenda, Demonstrativo dos Gastos Tributários.

do deixou de arrecadar nesse ano é maior do que a soma de tudo o que foi gasto, na esfera federal, com saúde (R\$ 93 bilhões), educação (R\$ 93,9 bilhões), assistência social (R\$ 71 bilhões), transporte (R\$ 13,8 bilhões) e ciência e tecnologia (R\$ 6,1 bilhões) no ano de 2014³.

É importante chamar a atenção para os valores das renúncias tributárias na área da seguridade social. Em 2009, por exemplo, a renúncia de contribuições sociais foi estimada em R\$ 59 bilhões, que correspondem a 1,85% PIB e a 49,3% da renúncia tributária total daquele ano. Em 2015, o valor estimado ficou em R\$ 157,6 bilhões, ou seja, 2,75% do PIB e 55,8% do total desonerado no ano. As desonerações abrangem a cesta básica, a folha de salários, o Simples nacional, a Zona Franca de Manaus, entidades sem fins lucrativos, medicamentos, construção civil, máquinas e equipamentos, biodiesel e outros setores.

É inescapável concluir que o governo adota uma narrativa contraditória, já que abre mão de re-

ursos da seguridade social e aponta um suposto déficit da previdência. Segunda constatação: por meio da redução selecionada de desonerações há bastante margem para se arrecadar receitas suficientes para uma ampla política de desenvolvimento do sistema de saúde ou para educação. Essa estratégia não produziu o esperado aumento do investimento privado, não se convertendo, portanto, na geração de emprego, renda e produção. O efeito mais provável foi o aumento das margens de lucro dos setores favorecidos. O aumento da arrecadação federal pela via da revisão do gasto tributário poderia ampliar as verbas orçamentárias destinadas a áreas que enfrentam escassez de recursos, como as da saúde e saneamento, com efeitos multiplicadores na economia e na elevação do bem-estar da população de menor renda. O uso mais perverso das desonerações seria o seu relaxamento (volta da tributação) para fazer superávit primário, como parece sugerir a proposta de ajuste fiscal do governo.

O orçamento da seguridade social: existe déficit?

Segundo o artigo 195 da Constituição Federal de 1988, a seguridade social, da qual o sistema previdenciário é parte fundamental, deve ter várias fontes de receitas. Nelas estão incluídas a contribuição dos empregadores e trabalhadores à seguridade social (contribuição previdenciária ao INSS), a Cofins (inclusive sobre importações), a CSLL e a receita de concursos de prognósticos. Até 2007 a CPMF também era uma fonte de recursos do sistema de seguridade. Como se vê, ele foi criado com uma sólida estrutura de financiamento, apoiada em uma diversificada base de arrecadação que está preservada até hoje no texto da Constituição. As investidas liberais-privatizantes não conseguiram viabilizar econômica e politicamente sua alteração.

Quando se leva em consideração esse conjunto de receitas, verifica-se que elas são suficientes para financiar todos os gastos do governo federal com previdência, saúde e assistência social, conforme demonstra a Figura 5. O encontro de receitas e despesas é amplamente superavitário, incluindo-se os gastos administrativos com pessoal, custeio e pagamento da dívida de cada setor. O superávit foi de R\$ 56,7 bilhões em 2010, R\$ 78,1 bilhões em 2012 e R\$ 56,4 bilhões em 2014, apesar das enormes desonerações tributárias realizadas nos últimos cinco anos. Os números mostram mais do que isso. Elucidam que o governo gasta, de forma sistemática, recursos

da seguridade social em despesas da União que pertencem ao orçamento fiscal, subtraindo recursos que constitucionalmente estão vinculados aos gastos sociais.

Essa informação não tem sido repassada para a população, que adotou a noção, amplamente veiculada pela mídia, de que o sistema de seguridade social brasileiro enfrenta uma crise de grandes proporções em função do crescimento dos gastos previdenciários, necessitando

por isso de reformas que impliquem corte de direitos sociais. Há uma idéia depreciativa do sistema – de insolvência e de precariedade generalizada –, que não corresponde à realidade. Os dados refutam essa tese e mostram que o sistema de seguridade social tem sido autosustentável, mesmo durante o período de recessão recente, o que torna viável a expansão de benefícios e serviços muito importantes para a sobrevivência da grande

maioria da população. Com o superávit de 2014 seria possível elevar em 60% os gastos com saúde pública, por exemplo, o que poderia viabilizar uma grande transformação na prestação desses serviços.

A Constituição de 1988 determina que sejam elaborados três orçamentos: o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos das estatais. O que ocorre é que, na prática da execução orçamen-

Figura 5 Receita, despesa e resultado da Seguridade Social | 2007 - 2014 (Valores correntes em R\$ milhões)

Receitas ¹	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receita Previdenciária	140.493	163.355	182.008	211.968	245.892	278.173	308.557	357.851
CSLL	34.411	42.502	43.592	45.754	57.845	57.488	65.732	65.534
COFINS	102.463	120.094	116.759	140.023	259.891	181.555	201.527	195.179
PIS/PASEP ²	26.709	30.830	31.031	40.373	42.023	47.778	51.065	51.881
CPMF	36.483	3.058	2.497	3.148	3.414	3.765	0	0
Receitas de órgãos da Seguridade ³	14.255	13.528	14.173	14.883	16.873	20.044	10.923	7.415
Contrapartida do Orç. Fiscal p/EDU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.273	1.391
RECEITA TOTAL DA SEGURIDADE	356.580	375.415	392.075	458.285	528.194	590.577	639.077	679.251
Despesas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Benefícios Previdenciários	182.575	199.562	224.876	254.859	281.438	316.590	357.003	402.087
Benefícios LOAS e RMV	14.192	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324	34.323	38.447
Bolsa-Família e outras transferências	8.756	10.605	11.877	13.493	16.767	20.530	23.997	26.156
EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.273	1.439
FAT (seguro-desemprego, abono, outros)	17.957	21.416	27.742	29.755	34.738	40.491	46.561	51.833
Minist. Saúde - MS	45.212	50.270	58.270	61.965	72.332	80.063	84.412	83.935
Minist. Desenvolvimento Social - MDS	2.278	2.600	2.746	3.425	4.033	5.669	6.719	3.986
Minist. Previdência - MP	4.496	4.755	6.265	6.482	6.767	7.171	7.280	5.188
Outras ações da Seguridade	3.365	3.819	6.692	7.260	7.552	9.824	9.824	9.824
DESPESA TOTAL DA SEGURIDADE	280.596	310.716	359.195	401.609	450.999	512.436	571.392	622.895
RESULTADO DA SEGURIDADE	75.984	64.699	32.880	56.676	77.195	78.141	67.685	56.356

www.previdencia.gov.br; Minist. da Fazenda, Arrecadação, Análise Mensal da Receita - www.receita.fazenda.gov.br/ | Federal - www.orcamentofederal.gov.br. Informações Orçamentárias, Estatísticas Fiscais, Despesas Orçamentárias por Agregados Funcionais | Servidores Públicos nem as Receitas para o Regime de Previdência dos Militares por não pertencerem ao sistema de Seguridade Social definido | (2) Por lei, destinam-se à cobertura do seguro-desemprego e abono salarial | (3) Inclui as receitas próprias do MS, MPA, MDS e FAT. | Fonte: "Resultado Primário da Seguridade Social" - SOF, www.orcamentofederal.gov.br | não pertencerem ao sistema de Seguridade Social definido pela CF/1988.

tária, o governo apresenta não três, mas dois orçamentos, o orçamento de investimentos e o “orçamento fiscal e da seguridade social”, no qual consolida todas as receitas e despesas, unificando o resultado. Com este artifício não é possível identificar a transferência de recursos do orçamento da seguridade social para financiar gastos do orçamento fiscal. Para tornar o quadro ainda mais confuso, isola-se, para efeito de análise orçamentária, o resultado previdenciário e o resto do orçamento da seguridade social. Com esse artifício contábil, tenta-se mostrar que é necessário transferir cada vez mais recursos para cobrir o suposto rombo da previdência.

A idéia de déficit no orçamento da previdência é amplamente divulgada pela mídia com o suporte do governo federal. Com o objetivo de reduzir os gastos previdenciários, considerados insustentáveis, o governo federal realizou, no final do ano de 2014, uma

ampla reforma no acesso aos benefícios de seguro-desemprego, pensão por morte, auxílio-doença, abono salarial e aposentadoria por tempo de contribuição. Para economizar recursos, foram ampliadas as carências e reduzidos os benefícios. O peso do ajuste irá recair, em grande parte, sobre os trabalhadores, enquanto a política monetária defende os bancos e os fundos de investimentos, sobrecarregando o orçamento público com despesas financeiras em patamares extremamente elevados.

Não se sabe se a economia de recursos pela via da redução de gastos sociais proporcionará recursos suficientes para pagar os gastos extraordinários com juros da dívida pública, mas se sabe que atingirá a população que depende dessas transferências de renda para sobreviver. Entre 2011-2014, o governo Dilma pagou um montante médio anual superior a 4% do PIB com juros. Em 2014, esse valor chegou a R\$ 251 bilhões (quase 5% do PIB) e

Figura 6 Gasto com Juros Nominais | 2010 - 2014

ANO	R\$ MILHÕES	% DO PIB
2010	124.509	3,30
2011	180.553	4,36
2012	147.268	3,35
2013	185.846	3,84
2014	251.070	4,90
2015*	399.483	7,20

Fonte: Ministério da Fazenda, STN.

Anuário Estatístico - Estatísticas Fiscais acima da linha. Elaboração própria.

(*) Acumulado em 12 meses até agosto/2015.

nos últimos doze meses encerrados em agosto de 2015, R\$ 399 bilhões (Figura 6). São recursos esterilizados. Não ingressam no circuito produtivo para gerar emprego e renda, nem se destinam a elevar a oferta de serviços públicos de que a população necessita. Reduzir esse gasto implicaria mudar radicalmente uma política monetária restritiva e de baixa eficiência. O aumento das despesas financeiras no governo de



Dilma Rousseff reflete um alto grau de conservadorismo no combate à inflação, que se mantém mais elevada nos anos de 2011-2014, alcançando um patamar próximo a 10% em 2015, muito acima do limite superior da meta estabelecida pelo Banco Central.

A reversão da política de juros elevados e a consequente redução dos gastos financeiros poderiam abrir espaço para a construção de uma política fiscal anticíclica mais ativa, apoiada em investimentos públicos e nos gastos sociais, incluindo aqueles que têm se mantido historicamente em baixos patamares, como saneamento básico, habitação popular, infraestrutura de transporte urbano e cultura.

Algumas conclusões

No Brasil, a ideia de que a previdência vive uma crise financeira vem sendo propagada insistentemente há mais de vinte anos, embora os dados contradigam esse discurso. O cálculo do suposto déficit previdenciário não se baseia no que prevê a Constituição Federal de 1988, que estabelece o arcabouço jurídico do sistema de seguridade social, no qual insere-se a previdência pública. O falso déficit previdenciário leva em consideração apenas a receita da contribuição previdenciária (ao INSS), mas há outras fontes de receita que não são computadas: a contribuição para o financiamento da seguridade social (Cofins), a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), o PIS/PASEP e a receita de concursos de prognósticos. Esse conjunto de receitas pode

financiar com superávit os gastos com saúde, assistência social e previdência.

Precisamos reconhecer que a previdência é muito mais que uma transferência de renda a necessitados. O gasto com benefícios previdenciários tem o papel de alavancar o crescimento econômico. Trata-se de um gasto autônomo, uma transferência de renda que se converte integralmente em consumo de alimentos, serviços e produtos essenciais, e que, portanto, retorna das mãos dos beneficiários para o mercado, dinamizando a produção, estimulando o emprego e multiplicando a renda.

A política econômica expansionista, com seu papel de dinamizadora do mercado de trabalho, é decisiva para enfrentar o problema do envelhecimento da população nas próximas décadas. O determinismo demográfico precisará ser vencido por uma política econômica ajustada para promover o crescimento e o pleno emprego.

As variáveis mais importantes da equação financeira da previdência pública são o nível do emprego formal, o patamar dos salários e a produtividade do trabalho. Para que não haja risco do sistema previdenciário ter um colapso de financiamento é preciso que o país cresça, aumente o nível de ocupação formal e eleve a renda média no mercado de trabalho, promovendo mobilidade social. Portanto, a política econômica é o principal elemento que precisa entrar no debate sobre a “crise” da previdência. Mas isso não é tudo. Para além

As variáveis macroeconômicas que determinam o crescimento, a produtividade e a distribuição de riqueza no longo prazo são decisivas para definir os rumos das políticas sociais.

do regime de política econômica em vigor, a análise do sistema de seguridade social deve considerar o arcabouço material do sistema produtivo brasileiro, que lhe dá sustentação. Não é suficiente manter o gasto social em patamares elevados e gerar crescimento. Para consolidar as mudanças sociais já obtidas é imprescindível, no longo prazo, produzir mudanças estruturais que elevem a produtividade do trabalho, o que dependerá de investimentos em capital físico, educação, ciência, tecnologia e inovação. As grandes fragilidades estruturais do sistema previdenciário decorrem da baixa produtividade da indústria, incapaz elevar a produção dos trabalhadores ativos, que são os agentes de sustentação da população idosa, enferma e desempregada. Não é possível analisar a questão previdenciária dentro de si mesma. Seus determinantes estão na totalidade econômica mais ampla dentro da qual está inserida. As variáveis macroeconômicas que determinam o crescimento, a produtividade e a distribuição da riqueza no longo prazo são decisivas para definir os rumos das políticas sociais. ■

Notas

1. Soma dos gastos com o regime geral de previdência Social, regime próprio de previdência social dos funcionários públicos federais e de assistência social na esfera federal em 2014.
2. O indicador de produtividade foi elaborado pelo Depecon/Fiesp a partir dos dados das pesquisas PIM-PF do IBGE e das pesquisas “Indicadores Industriais” da CNI e “Levantamento de Conjuntura” da Fiesp. O indicador de produtividade mede a relação entre a produção física da indústria de transformação e o número de horas trabalhadas na produção.
3. Ministério do Planejamento, SOF, “Despesa orçamentária por agregados funcionais e programáticos”.

Referências Bibliográficas

- Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) (2012). “Estudo Econômico da América Latina e do Caribe, 2010–2011.” Disponível em http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/44125/Estudo_econ%C3%B4mico_da_Am%C3%A9rica_Latina_e_do_Caribe.pdf
- _____(2012B) “Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo”. San Salvador. Disponível em www.cepal.org/publicaciones.
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2014). “A Política de Valorização do Salário Mínimo: persistir para melhorar”. Nota Técnica, maio.
- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) (2015). “Perda de Participação da Indústria de Transformação no PIB”. Departamento de Pesquisa e Estudos Econômicos, maio.
- NASSIF, A.; FEIJÓ, C. e ARAÚJO, E. (2012). *Structural change and economic development: is Brazil catching up or falling behind?* Porto de Galinhas, Encontro Nacional de Economia - ANPEC.
- TEIXEIRA, L. e ANGELI, E. (2012). A industrialização como Estratégia de Desenvolvimento Econômico para o Brasil. Anpec. www.anpec.org.br



Políticas de saúde no Brasil

notas para o debate de alternativas



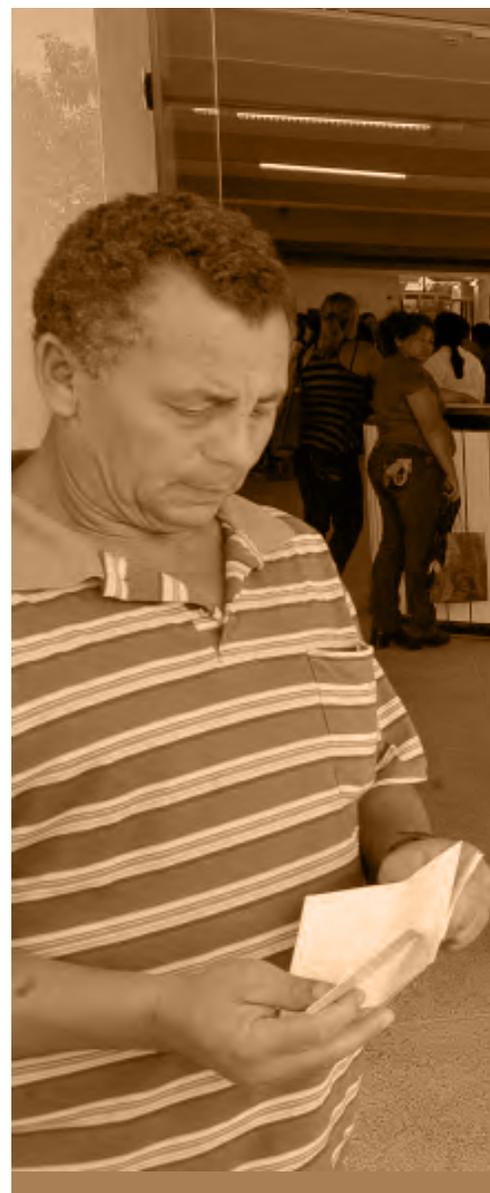
Lígia Bahia

Médica Sanitarista, Professora da Faculdade de Medicina e do Instituto de Saúde Coletiva da UFRJ, Bolsista de Produtividade do CNPq. ligiabahia@terra.com.br

A saúde tem sido um tema obrigatório nas disputas eleitorais em diversos países. No Brasil, o Sistema Único de Saúde (SUS) é uma unanimidade, mas esse é um consenso vazio: sua capacidade de atender a todos e a qualidade desse atendimento não são objeto de polêmicas. Tanto as interpretações que usam o argumento das desigualdades estruturais, como as que apresentam evidências sobre a prosperidade de empresas privadas de saúde desconsideram o papel dos governos e do debate político. É preciso retomar as críticas sobre a medicalização da vida e a imposição de padrões tecnológicos excludentes, movidos pela mercantilização da saúde e da doença.

O debate sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), sobre as políticas de saúde no Brasil, tem sido rarefeito e acidental. É preocupante a obstrução das polêmicas públicas sobre como conciliar acesso, inclusive a novas tecnologias, qualidade e custos da atenção para uma população que envelhece aceleradamente. Os reflexos imediatos da quase ausência do tema na agenda pública são a superficialidade das proposições sobre o SUS nos programas eleitorais dos candidatos à Presidência da República. No Brasil, as propostas para a saúde das duas principais candidaturas em 2014 se resumiram a enunciados vagos: reafirmaram ações em curso, usaram termos genéricos e se omitiram sobre o volume e destinação dos gastos públicos, a abertura de unidades assistenciais e o aumento de médicos. O contraste com outros países, inclusive da América Latina, é flagrante.

Nos Estados Unidos, o último debate presidencial sobre saúde foi objeto de acirradas controvérsias em torno da obrigatoriedade do seguro-saúde e, portanto, da ampliação do papel governamental. A gafe do candidato republicano



Mitt Romney, mencionando o azar de quem não tem seguro-saúde e sofre um infarto, explicitou divergências programáticas e tornou-se um dos elementos-chave da disputa eleitoral. Michelle Bachelet, em 2013, comprometeu-se com a duplicação dos gastos públicos e a ampliação da rede assistencial estatal no Chile. A plataforma de Justin Trudeau incluiu a proposição de investir

US\$ 3 bilhões ao longo de quatro anos para oferecer mais e melhores serviços de assistência domiciliar para todos os canadenses.

A ausência de polêmicas em torno da política nacional de saúde pode ser explicada pelo consenso existente em torno do SUS. Não há exagero na afirmação: o SUS é uma unanimidade. Partidos políticos situados em qualquer ponto do espectro político-ideo-

lógico, entidades médicas e sindicais apoiam declaradamente o sistema público de saúde. Sob um enfoque otimista, uma convergência tão ampla poderia atestar os avanços decorrentes da constitucionalização do direito à saúde. Assim, o país se aproximaria daquelas nações cujos sistemas de proteção social podem ser afetados, mas não são destruídos, pelos diferentes governos. Uma interpre-



MARCELLO CASALI JR./ABR

tação alternativa considera que o SUS é um consenso vazio, na medida em que não tem sido discutida sua capacidade de atender a todos com qualidade.

Concordar que o SUS mitiga tensões distributivas e vem ampliando o acesso e as coberturas não é o mesmo que implementar um sistema universal de saúde. Os dissensos existentes não são sobre a arquitetura institucional e os objetivos do SUS, mas sim sobre a abrangência de suas ações e seu financiamento, as duas dimensões essenciais para definir a natureza do sistema de saúde. Podemos saudar o consenso sobre a necessidade de políticas de saúde, que não deixa espaço para propostas que preconizam que o governo se retraia ou se retire desse setor. Mas isso não significa ausência de contradições sobre os direitos sociais e o padrão de desenvolvimento econômico. Sem enfrentá-las não chegaremos a políticas de saúde efetivamente equânimes.

Interpretações sobre o SUS

A inclusão do direito universal à saúde na Constituição de 1988 foi uma das expressões dos avanços da agenda democrática recepcionada por uma aliança entre o PMDB, os partidos de esquerda e os movimentos sociais, consolidada durante a luta pelas “diretas já”. A partir daí, a extensão e intensidade das políticas sociais dependeriam da força (capacidade de formulação, convencimento, gestão e renovação de articulações político-partidárias) da “fração jacobina”. A saúde foi uma das áreas que houve continuidade entre a intenção e o gesto: depois da elaboração do texto constitucional, lideranças do “movimento sanitário” foram nomeadas para instituições setoriais estratégicas.

Mesmo assim, as mudanças no cenário político após a posse de José Sarney – que dizia que os direitos sociais estabelecidos pela Constituinte eram inviáveis – afe-

taram o SUS, especialmente por não ter sido estabelecido o orçamento da Seguridade Social, previsto na Constituição, que garantiria os repasses financeiros previstos. Além disso, o ocupante da instituição que unificou a medicina previdenciária com os órgãos de saúde pública veio a ser substituído. Apesar da enorme reforma administrativa que resultou na criação de um Ministério da Saúde moderno e dotado de competências para exercer o papel de autoridade sanitária nacional, não foi possível realizar transformações imprescindíveis na oferta de serviços para atenção individual.

O subfinanciamento do SUS, adotado na Nova República e depois perenizado, impediu a organização de uma rede assistencial pública para efetivar cuidados à saúde suficientes, de boa qualidade e mais homogêneos no território nacional. Problemas pretéritos, como as disparidades regionais, a concentração de recursos

Não há consenso sobre as duas dimensões essenciais para definir a natureza do sistema de saúde: a abrangência das ações do SUS e o modo como devem ser financiadas.



WALTER CAMPANATO/ABR



ARQUIVO / ABR

em algumas cidades e o predomínio de hospitais e leitos privados não foram resolvidos e, em certas especialidades, se acentuaram. A eleição de Fernando Collor de Mello reiterou os limites estruturais para a efetivação do SUS e emitiu sinais favoráveis à intensificação do empresariamento privado da saúde. Governos de distintas extrações ideológicas e coalizões nucleadas pelo PSDB e pelo PT, embora com nuances, deram continuidade ao regime de constringimento de um SUS universal e de qualidade.

Ao longo do tempo, houve momentos em que se renovaram as esperanças de expandir e implementar políticas de saúde de corte universal. O bem-sucedido programa contra a AIDS e a reforma antimanicomial demonstraram o

potencial do SUS. No segundo mandato do presidente Lula, a indicação de uma liderança sanitária para o Ministério da Saúde e as promessas de devolver os recursos da Contribuição Compulsória sobre Movimentação Financeira (CPFEM) para a saúde pareceram um aceno à retomada do SUS constitucional. Porém, a extinção da CPFEM turbinou a concepção de um SUS condicionado ao que “a sociedade” ou “o Parlamento” decidiam, como se o SUS fosse uma política nova e dependesse exclusivamente de novas fontes de recursos, e não um projeto essencial para a democracia.

Parcela significativa de profissionais de saúde e de entidades da sociedade civil simpáticos aos governos do PT adotaram um discurso defensivo sobre os obstácu-

Depois de promulgada a Constituição de 1988, lideranças do movimento sanitário foram nomeadas para funções estratégicas no Ministério da Saúde. Isso garantiu a continuidade entre a intenção e o gesto.



VALTER CAMPANATO/ABR

A saúde tem sido o principal motivo de reclamações nas pesquisas de opinião pública, ultrapassando até mesmo a educação. Em março de 2015, 89% dos entrevistados pelo Ibope reprovaram a política de saúde levada adiante pelo governo federal.

los ao SUS. Às vezes, esse discurso recorre a metáforas, como se o SUS estivesse na infância ou na adolescência, enfrentando dificuldades de crescimento, ou então como se assistíssemos a uma nova luta de Davi (os aguerridos sanitaristas) contra Golias (os capitalistas que atuam no setor). Tanto a versão que ressalta a dimensão temporal quanto a que se refere à correlação de forças deixam de lado o papel dos governos e do debate político.

Ainda que seja pequeno o potencial explicativo de analogias entre, de um lado, projetos e construções sociais e, de outro, ciclos biológicos de vida ou uma estrutura imutável, as equivalências são tentadoras. Além disso, há o passado de árduas lutas por direitos sociais. Se não for importante compreender o presente, as afirmações

sobre a existência de um processo de conquistas ainda imaturo, em construção, resolvem a questão. Abstrair o presente facilita emitir avaliações otimistas, mais afeitas às profecias sobre o destino inexoravelmente grandioso de um país de muitas riquezas.

Mas a ausência de posicionamentos polares sobre as políticas de saúde também pode ser interpretada tão somente como condescendência. Os setores que se opuseram à aprovação do direito à saúde durante a elaboração do texto constitucional não precisariam manifestar uma posição contrária ao SUS, na medida em que os negócios privados prosperaram. Seja causa ou consequência, observa-se uma mudança nas posições de grandes empresários da saúde, manifesta no apoio explícito a dirigentes e governos petistas.

O debate rarefeito

O SUS vai e não vai bem. Entre 2003 e 2008 houve uma significativa ampliação do acesso da população a cuidados de saúde: a proporção de pessoas que se consultaram com médicos aumentou de 55% para 70%, e diminuíram as diferenças no uso desses serviços entre a primeira e a última faixa de renda. Mesmo assim, a saúde tem sido o principal motivo de reclamações nas pesquisas de opinião. Em pesquisa do Ibope divulgado em março de 2015, 89% dos entrevistados reprovaram a política de saúde do governo federal. Tamanha indisposição também reflete, é claro, uma conjuntura específica de instabilidade da coalizão governamental, embora a alta insatisfação com a saúde tenha sido indicada em investigações anteriores. Em dezembro de 2009, no contexto de elevada aprovação do governo de Lula (com 83% de aprovação), a saúde foi avaliada como pior que a educação.

Em outro registro, o da prioridade política, o SUS também se apresenta combatido como política de Estado. A recente entrega da pasta da saúde para uma parte da bancada do PMDB, sem nenhum constrangimento ou declaração sobre compromissos com metas sanitárias, explicita que a saúde ainda é compreendida como um programa assessorio, periférico ao núcleo das políticas públicas: a saúde foi considerada como um “anel”, não como um dos “dedos”.

O desencontro entre o aumento das oportunidades de acesso aos serviços de saúde e o aumento das queixas pode ser explicado de du-

as maneiras. A primeira, mais difundida, é a que se refere à saúde como um saco sem fundo, com demandas crescentes, impossíveis de serem atendidas tanto em termos assistenciais quanto financeiros. A segunda considera os problemas de racionamento e de qualidade das ações de saúde. São diagnósticos divergentes, e deles emanam recomendações opostas. Quem compartilha a ideia da saúde como área eternamente conflituosa considera que não há muito o que mudar: tudo o que se fizer será pouco e gerará novos problemas. Na posição contrária situam-se os que consideram que políticas de saúde adequadas são as que respondem a demandas e necessidades relacionadas com o atual perfil de morbidade, afetando positivamente as condições de vida.

O discurso que considera inócua ou mesmo maléfica a intervenção pública em esferas da vida cotidiana relacionadas com riscos sociais, as quais também são objeto de atividades de grupos empresariais poderosos, não se restringe à saúde. Um estudo sobre seguro social tentou demonstrar que a baixa taxa de poupança no Brasil está associada às elevadas coberturas dos programas de proteção aos idosos: programas de bem-estar estimulariam “comportamentos de cigarra”. Transposto para a saúde, o escopo desse raciocínio diminui, admitindo-se que a saúde básica deva ser uma responsabilidade pública.

Há consenso sobre a necessidade da intervenção estatal na saúde, mas também há uma disputa entre duas concepções de SUS. A primeira o define como um compo-

nente das políticas de proteção social, integrante do processo de distribuição de cuidados, serviços e benefícios sociais gerados pelo uso dos impostos, considerando o binômio saúde-doença como socialmente determinado. A segunda, que conta com muitos adeptos, é a “SUS para pobres”, como programa de assistência aos que “não podem” pagar. Na prática, as duas inspiraram políticas de saúde em governos de distintos matizes partidários. A reforma psiquiátrica, que se filia à matriz original de formulação do SUS, foi aprovada durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, enquanto a extensão das coberturas para atendimento de urgência e odontológico ocorreu no governo Lula.

Portanto, é incorreto estabelecer uma relação unívoca entre as políticas macroeconômicas das coalizões que venceram eleições e as políticas de saúde. O ponto comum a todos os governos posteriores à Constituição de 1988 é o subfinanciamento do SUS e a liberação de transferências, diretas e indiretas, sob a forma subsídios e deduções fiscais, para empresas privadas que comercializam planos e assistência à saúde. Tirar com uma mão do SUS e dar com a outra ao setor privado tornou-se uma prática permanente dos governos federais. Em 2016, o orçamento federal para a saúde será proporcionalmente menor que o de 2000 (13,2% e 14% da receita corrente líquida), enquanto, no mesmo período, as renúncias fiscais para gastos privados com saúde passaram de R\$ 2 bilhões para R\$ 20 bilhões.

Políticos, líderes empresariais e sindicalistas são no mínimo cé-

ticos em relação ao SUS efetivamente universal. Uns avaliam que chegamos a uma situação equilibrada: o SUS, com seus parques recursos, atende os pobres, enquanto os segmentos de maior renda, “que pagam duas vezes” (pelo SUS e pelos planos), merecem desonerações dos gastos com saúde. Outros consideram que tudo o que se fizer em relação à saúde será motivo para novas queixas: a área é conflorada mesmo, especialmente por uma mídia que “só divulga o que não dá certo”. Para muitas prefeituras – o final da linha dos problemas do atendimento –, a saúde passou a ser um transtorno. A abertura de novas unidades assistenciais pelos governos federal e estaduais, sem recursos para contratação de pessoal e custeio, criou estabelecimentos fantasmas.

O debate sobre o SUS, que adquiriu visibilidade no processo de elaboração da Constituição, refluiu para as instituições acadêmicas. Atribui-se ao pragmatismo da governabilidade o fato de que 70% das doações dos empresários da saúde nas eleições de 2014 foram para o PT. As políticas racionalizadoras restringiram o âmbito de atuação da saúde, impediram o uso compartilhado de recursos da Seguridade Social e não detiveram os processos pretéritos de fragmentação e segmentação do sistema de saúde. Existem duas políticas públicas de saúde: o SUS, com suas virtudes e insuficiências, e o suporte político e financeiro para a privatização. No senso comum, o SUS é complementado pelos planos privados. Ficou para os técnicos a árdua tarefa de comprovar que os sistemas universais de saúde são exatamente

aqueles que reconheceram que a privatização subsidiada compete com a saúde pública.

Mesmo quando economistas como Paul Krugman (2015) e o ortodoxo Kenneth Arrow (1963) falam sobre o impacto das imperfeições de mercado sobre a saúde, seus posicionamentos têm pouca repercussão. Um debate rarefeito é funcional para que se defenda a eficiência do privado em relação ao público e a ideia de que os sistemas universais não são um vetor de redução de desigualdades. A troca entre consequência e causa tem como corolário duas interpretações: à direita, o SUS só seria viável em um país mais rico e equitativo; à esquerda, após a revolução socialista.

No início da década de 2000, os limites do SUS se tornaram visíveis não apenas pela reiteração dos discursos contrários aos direitos sociais universais e o retorno das propostas de privatização e capitalização da Previdência, mas sobretudo pela restrição orçamentária e a prioridade dada a políticas sociais focalizadas. Têm sido renovadas as políticas públicas em apoio a empresas de assistência e de comercialização de planos de saúde, e consolidou-se a clivagem entre demanda e oferta de cuidados. A expansão de coberturas para medicamentos, com o programa Farmácia Popular, e para assistência móvel de emergência, com o Sistema de Atendimento Médico de Urgência (Samu) foi anunciada e implementada com certa independência em relação ao SUS.

Mais recentemente, uma mudança constitucional permitiu a atuação do capital estrangeiro em

qualquer atividade da saúde. As críticas dos especialistas, baseadas na sinergia entre o corte orçamentário para o SUS e a captação de recursos de fundos internacionais, foram respondidas mais uma vez com o argumento de que o fortalecimento do setor privado não diz respeito ao SUS, como se o fato de o Brasil possuir o segundo maior mercado de planos privados do mundo fosse um evento natural e inexorável. As conexões políticas e financeiras entre empresários da saúde, partidos e coalizões políticas que governam o país não são vistas com maus olhos. Ao contrário, as colunas sociais têm registrado o atendimento de políticos de diversas origens e vinculações partidárias em hospitais particulares paulistas e a presença deles em festas e em temporadas de férias nas casas de empresários da saúde. Podem não ser gestos de má-fé, mas refletem o assentimento ou a resignação com um sistema de saúde que segrega o atendimento a pobres e ricos. Carregam preconceitos e ignorâncias sobre os sistemas universais, junto com crenças nas estratégias individualizadas como respostas a problemas de saúde, que são coletivos. Esses juízos pragmáticos reiteram as evidências das desigualdades e comungam com o ideário segundo o qual o acesso às ações de saúde deva ser modulado pela capacidade de pagamento, e não pelas necessidades de saúde.

As pesquisas disponíveis não estudam o grau de compreensão em relação ao SUS e as expectativas em relação a ele. Nos debates públicos, o dito fica pelo não dito: pode se dizer que o SUS “não saiu



A abertura de novas unidades assistenciais pelos governos federal e estaduais, sem recursos para contratação de pessoal e para custeio, tem criado postos de saúde que não chegam a funcionar. Para muitas prefeituras, isso tem sido um transtorno considerável.

do papel”, ou que “é um excelente modelo, mas que, na prática, não deu muito certo”, ou ainda que é “a maior política de inclusão do mundo”. Essas avaliações são imprecisas. Não se trata de mais um episódio de “ganhamos, mas não levamos”.

A tarefa primordial para debater políticas de saúde é retomar o fio da meada, as críticas à medicalização da vida e a imposição de padrões excludentes de consumo de tecnologias, movidos pela mercantilização do processo saúde-doença. O direito constitucional à saúde não se limita ao acesso a ações assistenciais; estende-se para a proteção contra os riscos, especialmente os sociais. Uma agenda de políticas de saúde deve ser construída em conjunto com as políticas para as cidades – transporte, segurança, trabalho e renda

– e dialogar com as políticas de reconhecimento de gênero, raça-cor e identidades étnicas.

Subsídios para uma agenda sobre políticas de saúde

É desnecessário detalhar a construção das inúmeras veredas que confluíram para estruturar o atual sistema brasileiro de saúde. Basta recordar que a intervenção estatal na atenção à saúde tem sido muito extensa e intensa ao longo da nossa história. No Brasil, as tensões não se referem à intervenção do Estado. Descontos no imposto de renda são considerados devidos, são direitos. Já o SUS tende a ser encarado como favor.

As manifestações de junho de 2013 estimularam a reflexão sobre o SUS, sobre a necessidade de compreender seus estrangulamentos e transformar conhecimentos em ação. Avançaremos se formos capazes de reconhecer a interdependência e os gargalos estruturais, mas também as possibilidades de usar

melhor o que temos, enfrentar os problemas de gestão de recursos e de profissionais de saúde, desde a formação, passando pela motivação até a avaliação. A memória sobre os sucessos e insucessos do SUS podem, no mínimo, alertar e evitar que se cometam os mesmos erros. Com o tempo, fica mais claro que um sistema de saúde que ofereça alta qualidade e seja gratuito é a resposta para necessidades – antigas e novas – da sociedade.

No mundo ocidental contemporâneo, os sistemas de saúde têm sido classificados segundo uma tipologia que os agrega segundo a natureza e a extensão da intervenção estatal em financiamento, gestão e provisão de serviços. Os sistemas universais são aqueles nos quais todos os cidadãos têm direito à saúde mediante acesso à oferta de cuidados e serviços disponíveis. Os meritocráticos são os sistemas baseados no seguro social. O terceiro tipo de sistema é o denominado residual, no qual a intervenção do Estado limita-se à assistência focalizada a determi-

nados grupos populacionais, definidos por situação socioeconômica, patologias, deficiências e idade. Os paradigmas dessa clássica tipologia são, respectivamente, Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos. Após a Segunda Guerra Mundial, os sistemas universais se consolidaram na Europa. Nos Estados Unidos, constituíram-se organizações não lucrativas de porte estadual e nacional e, posteriormente, as seguradoras comerciais ingressaram no sistema.

Ainda que o SUS tenha sido inspirado no National Health System inglês, não deve ser preservado em formol. As pressões demográficas e tecnológicas sobre a saúde devem ser levadas em conta na aplicação de noções sobre consumo de procedimentos médicos e hospitalares ou construção de relações entre cidadania e Estado. A expectativa de vida aumentou rapidamente. Atualmente, os sistemas de saúde precisarão lidar com mais exigências de atenção no longo prazo, como hipertensão, diabetes e cânceres.

É essencial que a ANS deixe de ser um entreposto de negócios e assuma seu papel de regular o mercado de planos de saúde, incluindo o ressarcimento de recursos ao SUS.



CINTIA ERDENS PAIVA / SHUTTERSTOCK.COM

Os investimentos na saúde deverão ser orientados para prolongar a vida com qualidade, atendendo as pessoas fora dos hospitais, evitando internações e respeitando expectativas de usuários e pacientes. O Brasil tem um SUS desgastado, mas seu arcabouço é de um sistema universal, tal como recomendam os estudiosos do tema (Nolte e McKee, 2008). É necessário atualizá-lo, dotá-lo de recursos materiais e simbólicos, além de instrumentos administrativos ágeis, que assegurem participação e autonomia de usuários e trabalhadores da saúde nas decisões sobre políticas e nas alternativas assistenciais.

O primeiro ponto de uma agenda que conecte saúde com desenvolvimento econômico e social é o fortalecimento dos valores de universalidade, com a reafirmação da saúde como direito. É necessário ampliar e qualificar a oferta pública de serviços de saúde, incluindo reformas nas instalações físicas e nos equipamentos da rede hospitalar de hospitais universitários e das secretarias de saúde. Os filantrópicos devem ser atraídos para atuar como se públicos fossem, intervindo nos processos de formação e avaliação da qualidade das atividades desempenhadas pelos profissionais públicos de saúde. Outro aspecto não menos importante refere-se à ampliação da capacidade nacional de pesquisa e inovação tecnológica e à produção de insumos para saúde. Até aqui costuma existir um consenso, embora meramente formal.

O segundo eixo de proposições refere-se à falsa disjuntiva público-privado. O esclarecimento sobre o imbricamento público-privado

do sistema de saúde brasileiro pode contribuir para a tomada de decisões governamentais que observem as diferenças entre os horizontes temporais e as responsabilidades sanitárias dos agentes que representam os interesses da financeirização da saúde e dos que defendem o SUS. Para tanto, é necessário buscar que as entidades empresariais dos setores produtivos, como as federações das indústrias e as entidades sindicais, se posicionem.

Trata-se de explicitar as contradições, os conflitos de interesses, para encontrar novas possibilidades de relacionamento entre público e privado que se coadunem com a universalização da saúde. Para tanto, é preciso formular e implementar uma política nacional de preços voltada para “desestratificar” a atenção à saúde no Brasil. Remunerar serviços mediante tabelas, e ainda por cima com valores diferenciados de acordo com a capacidade de pagamento, é um caminho que cria iniquidades que podem ser evitadas. É claro que o esforço para padronizar preços terá que se apoiar nas secretarias de saúde, nas entidades médicas e na ampla divulgação dos valores correspondentes às atividades e às ações de saúde.

Outra medida imprescindível para conferir transparência à intervenção estatal no financiamento do setor privado de saúde é a imposição de limites à renúncia fiscal, tanto no que concerne às deduções, quanto no que diz respeito ao não-pagamento de impostos pelas empresas do setor. As isenções e abatimentos são obtidos mediante o apelo à relevância pública da saúde, mas catalisam iniquidades.

O terceiro ponto de uma agenda para atualizar o SUS refere-se à elaboração e implementação de padrões de qualidade assistencial. A criação de um instituto de qualidade do SUS, com autonomia para avaliar e monitorar a rede pública e privada e normatizar as ações e atividades de saúde, exige poucos investimentos financeiros e afirma a centralidade do SUS como autoridade sanitária, com valores e padrões universais.

No que tange aos planos privados é fundamental que a Agência Nacional de Saúde (ANS) deixe de ser um entreposto de negócios e assumo seu papel de regulação do mercado, usando os meios legais de que dispõe para estabelecer barreiras à entrada de planos com coberturas restritas, cobrar o ressarcimento ao SUS e punir as empresas que não observarem a legislação. Quanto aos planos e aos hospitais, é importante levantar, divulgar e debater o montante de recursos aplicados nessas empresas, seja em termos de renúncias e deduções fiscais, seja computando empréstimos e créditos concedidos por bancos estatais. ■

Referências Bibliográficas

- ARROW, Kenneth J. “Uncertainty and the welfare economics of medical care”. *The American Economic Review*. v.5 (3): 941-973, 1963
- KRUGMAN, Paul. “Hate Good Government”. *New York Times*, 18 de Janeiro de 2015
- NOLTE, Ellen e MCKEE, Martin C. “Measuring The Health Of Nations: Updating An Earlier Analysis”. *Health Affairs* v.27 (1) 58-71, 2008

O injusto sistema tributário brasileiro



Evilasio Salvador

Economista. Mestre e doutor em política social pela Universidade Brasília (UnB). Professor no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB.

A reforma tributária vem sendo considerada como uma prioridade nacional, mas parece condenada a ser um eterno projeto. Ela enfrentaria um duplo conflito distributivo: o primeiro refere-se à distribuição da carga tributária entre os membros da sociedade e o segundo, à falta de um acordo entre os entes federados. A Constituição indica princípios para um sistema tributário mais justo, mas o que ocorreu no país a partir da década de 1990 foi um aumento da regressividade tributária, onerando os mais pobres e a renda do trabalho.



Há muitos anos a reforma tributária brasileira vem sendo considerada como uma prioridade nacional, mas parece condenada a ser um eterno projeto. Apesar de haver consenso quanto à sua necessidade, a discussão não avança. Depois da Constituição de 1988 inúmeros projetos¹ foram encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional e diversos parlamentares propuseram alterações mais profundas no sistema tributário brasileiro. A hipótese provável para explicar a falta de avanço de uma reforma tributária

é o fato de ela enfrentar um duplo conflito distributivo: o primeiro refere-se à distribuição da carga tributária entre os membros da sociedade e o segundo, à falta de acordo entre os entes federados, notadamente os estados, que detêm a atribuição constitucional de arrecadar o principal imposto do país, o imposto sobre a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).

Com o agravamento da situação fiscal nos últimos dois anos,

abre-se novamente um espaço na agenda do país para pautar a questão da reforma tributária, pois, apesar de o Brasil ter praticado ao longo da última década os maiores superávits primários do mundo,² no ano passado o resultado primário do governo central fechou negativo: -0,34% do produto interno bruto (PIB).

Diante desse quadro, o governo federal anunciou uma política de corte de gastos públicos, notadamente daqueles relacionados aos direitos sociais: pensões, aposentadorias por invalidez, auxílio-



-reclusão, abono salarial, seguro-desemprego e seguro-defeso. Paralelamente, a adoção de políticas econômicas recessivas no novo mandato da presidente Dilma Rousseff tem produzido uma queda na arrecadação tributária: em setembro de 2015, a arrecadação registrou o pior resultado dos últimos cinco anos. Os dados divulgados pela Receita Federal revelam que, no acumulado dos nove primeiros meses de 2015, ela totalizou R\$ 901,05 bilhões, com queda real de 3,72% frente ao mesmo período do ano anterior. O governo enviou para o Congresso Nacional o projeto de recriação da contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF), apontada como uma das alternativas para reforçar o caixa, em vez de aproveitar a oportunidade para realizar um debate mais amplo sobre a questão tributária.

Uma proposta de reforma tributária no Brasil deveria ser pautada pela retomada dos princípios de equidade, progressividade e capacidade contributiva, tendo como objetivo obter maior justiça fiscal e social, com redistribuição de renda. As tributações da renda e do patrimônio nunca ocuparam lugar de destaque na agenda nacional e nos projetos de reforma tributária após a Constituição de 1988. Assim, é oportuno recuperar os princípios constitucionais basilares da justiça fiscal: equidade, capacidade contributiva e progressividade. A tributação é um dos melhores instrumentos para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, objetivos essenciais da República, tal como definidos na Constituição de 1988.

Este texto apresenta duas seções centrais: a primeira resgata os princípios tributários da Constituição e aponta mudanças regressivas no sistema tributário; a segunda faz uma análise do perfil do sistema tributário brasileiro, identificando a injustiça que está presente nele. Nas considerações finais apresentamos indicações breves para a realização de uma reforma tributária que reduza a regressividade do sistema.

Princípios tributários e mudanças regressivas no sistema tributário

A Constituição de 1988 estabeleceu um conjunto de princípios que constituíam uma base importante para edificar um sistema tributário orientado para a justiça fiscal e social. Eles começam pela solidariedade que está presente em todos os princípios tributários: a isonomia, a universalidade, a capacidade contributiva, a essencialidade. A tributação deve ser, preferencialmente, direta, de caráter pessoal e progressiva (Salvador, 2010).

No artigo 150 fica assegurada a isonomia tributária, pois se proíbe o tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente, não sendo permitida distinção em razão de ocupação profissional ou de função, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos. Com isso, o *quantum* com que cada um contribui para as despesas do Estado deve alcançar todos os cidadãos que estão na mesma situação jurídica, sem privilégios para indivíduos ou classes sociais.

A lei tributária deve ser igual para todos e a todos deve ser aplicada com igualdade (Hickmann e Salvador, 2006).

Contudo, os princípios constitucionais que permitiriam um novo desenho para o sistema tributário não foram postos em prática após a promulgação da Constituição. Ainda no governo Sarney foi reduzida a progressividade do imposto de renda, na contramão do que seria estabelecido no texto constitucional. Das nove faixas existentes em 1988, ficaram apenas duas no ano seguinte (atualmente são quatro).

Para Oliveira (2006), as mudanças na parte tributária da Constituição apontavam para descentralizar a arrecadação, em sentido oposto ao da centralização realizada na ditadura militar. O autor também destaca o maior compromisso do texto constitucional com a equidade, visando a tornar o sistema tributário mais justo do ponto de vista fiscal, distribuindo melhor seu ônus entre os membros da sociedade. A descentralização aparecia no aumento das competências tributárias das esferas subnacionais e no expressivo aumento dos fundos de participação de estados e municípios.

As políticas econômicas praticadas na década de 1990 desaguararam em uma legislação tributária que minou os avanços obtidos na Constituição. Os questionamentos sobre a intervenção do Estado na economia e a chamada “crise fiscal” estabeleceram novos condicionantes para a extração de recursos da sociedade pela via tributária. O novo arranjo de políticas macroeconômicas anu-

Os governos do PT não apresentaram propostas de reforma tributária. As medidas adotadas nos últimos doze anos foram pontuais, com pouco impacto sobre a justiça social e a redução das desigualdades.

lava qualquer tentativa de desenvolvimento econômico; a definição da regulação tributária seria um elemento decisivo das “condições globais de inserção da economia brasileira no mercado internacional” (Bisato Jr. 2006). O próprio desenho da descentralização foi desarticulado a partir de 1993, com a desvinculação de recursos das contribuições sociais, que não são compartilhadas com os estados e os municípios.

As alterações na legislação infraconstitucional, realizadas a partir de 1995, enfraqueceram os princípios básicos do sistema tributário da Constituição de 1988, agravando as distorções e, sobretudo, aprofundando a regressividade do sistema. As modificações, que usaram leis ordinárias e regulamentos, transferiram o ônus para a renda do trabalho e a população mais pobre, alterando o perfil da arrecadação.

As análises de Farias *et al* (2006) e Salvador (2010; 2014) apontam as principais alterações que enfraquecem a justiça fiscal no Brasil:

a) a isenção de imposto de renda na distribuição de lucros a pessoas físicas, eliminando o imposto

na fonte sobre lucros e dividendos distribuídos para os resultados apurados a partir de 1º de janeiro de 1996, seja o sócio capitalista residente no país ou no exterior. Antes dessa mudança, a alíquota era de 15% (Lei nº 9.249/95, art. 10º);

b) instituição dos “juros sobre capital próprio”, que é a possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas. Na prática, isso significa uma redução da base tributária do imposto de renda e da contribuição social do lucro líquido, além de ser uma forma secundária de distribuição de lucros e dividendos (Lei nº 9.249/95, art. 9º);

c) eliminação da alíquota de 35% do imposto de renda de pessoa física, reduzindo a progressividade desse imposto (Lei nº 9.250/95);

e) elevação da alíquota do imposto de renda de pessoa física, de 25% para 27,5% (Lei nº 9.532/97, art. 11º);

f) aumento do número de declarantes do imposto de renda, pois a tabela desse imposto deixou de ser corrigida (1996 a 2001), fazendo com o que os trabalhadores de mais baixa renda passassem a ser tributados (Lei nº 9.430/96). Não houve um aumento na quantidade de contribuintes em função do aumento da renda tributável de elevado potencial contributivo.

g) redução para zero das alíquotas de imposto de renda e de CPMF para investidores estrangeiros no Brasil, garantida pela medida provisória nº 281 (15/02/2006). Foram agraciadas cotas de fundos de investimentos exclusivos para investidores não residentes que possuam, no mí-

nimo, 98% de títulos públicos federais. Os grandes beneficiados pela medida foram os bancos. Hoje, essas operações permanecem isentas de imposto de renda e também de imposto sobre operações financeiras.

h) significativas alterações no tratamento tributário das aplicações financeiras (Lei nº 11.033, de 21/12/2004), favorecendo os aplicadores no mercado financeiro e na bolsa de valores. Para as aplicações financeiras em chamados “fundos de investimento” e demais aplicações de renda fixa foi adotado um sistema de tributação decrescente, de acordo com o prazo de permanência dos recursos na aplicação, variando de 22,5% (até seis meses) a 15% (nas aplicações acima de 24 meses).

Durante o primeiro governo da presidente Dilma Rousseff, as principais iniciativas relativas ao sistema tributário foram as desonerações concedidas.³ O governo não tomou a iniciativa de apresentar uma nova proposta de reforma tributária ao Congresso Nacional (Salvador, 2014).

Um balanço das medidas tributárias adotadas nos últimos doze anos indica que elas foram pontuais, com pouco impacto sobre a justiça social e a redução das desigualdades (Ipea, 2011; Salvador, 2014). Em grande parte, as iniciativas legislativas pretendiam obter uma simplificação tributária, com desonerações de impostos para as empresas e busca de maior competitividade no cenário internacional. As medidas voltadas para produzir algum impacto na redução das desigualdades sociais limitaram-se à maior progressividade

do imposto territorial rural, ao aumento da alíquota da contribuição social sobre o lucro líquido dos bancos e a alguns efeitos periféricos do imposto sobre operações financeiras (Cagnin e Freitas, 2011). Nos últimos doze anos não foi revogada nenhuma das medidas regressivas adotadas na década de 1990, destacadamente a isenção de imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos a pessoas físicas residentes no Brasil ou no exterior.

Neste momento de crise, a reversão dos privilégios tributários concedidos às classes mais ricas poderia ser uma das alternativas progressistas, pois permitiria arrecadar os recursos necessários para manter as políticas sociais e re-

tomar investimentos públicos, apontando ainda para a necessária desconcentração de riqueza.

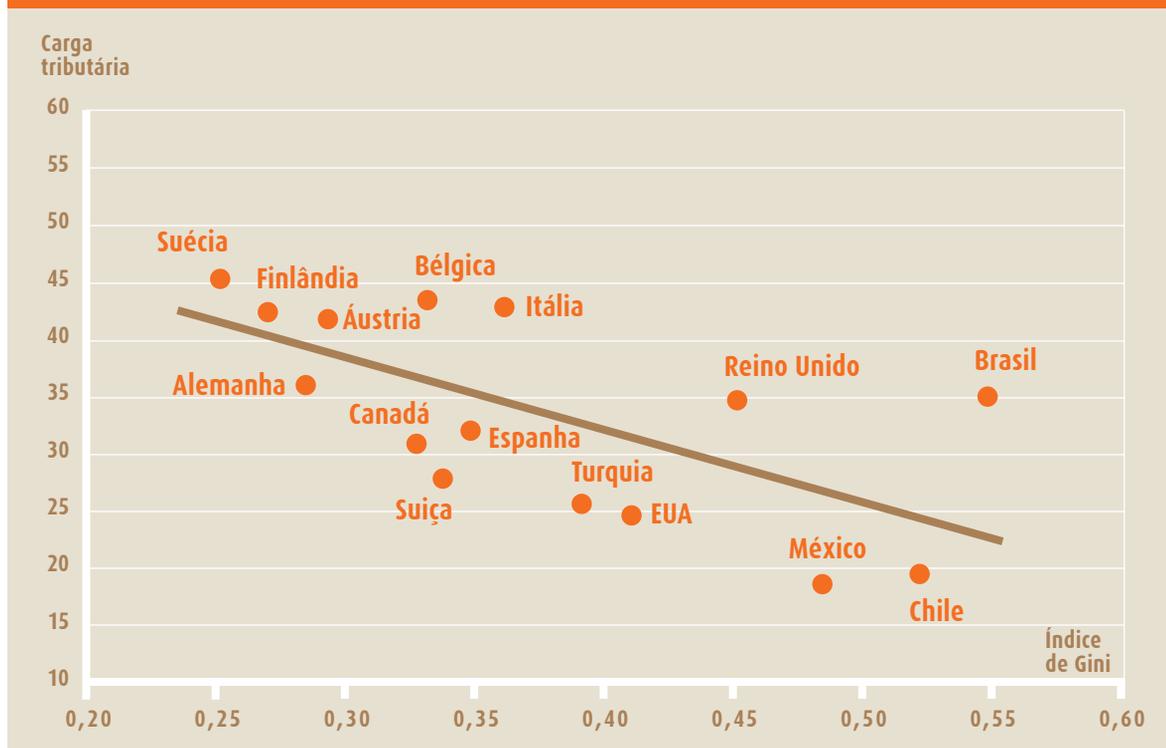
Projeções realizadas por Introíni (2015) indicam que é possível obter uma expressiva arrecadação tributária direta com a reintrodução da tributação sobre lucros e dividendos recebidos pelas pessoas físicas. Conforme dados da Receita Federal, no ano-calendário de 2012 foram declarados R\$ 207 bilhões recebidos por pessoas físicas dessa forma, enquanto o montante de lucros e dividendos distribuídos – incluindo pessoas físicas e jurídicas, exceto as optantes pelo Simples – foi de R\$ 436 bilhões no mesmo ano. Introíni mostra que a aplicação de uma alíquota efetiva de 25% sobre esses ren-

dimentos resultaria em uma arrecadação adicional superior a R\$ 100 bilhões somente no imposto de renda.

O regressivo sistema tributário brasileiro

A carga tributária bruta, incluindo a arrecadação da União, estados, Distrito Federal e municípios, aumentou significativamente entre 1995 e 2004, passando de 27% para 33% do PIB. Mas nosso sistema está concentrado em tributos regressivos e indiretos, justamente os que oneram mais os trabalhadores e os pobres. Mais da metade da arrecadação provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, com baixa tributação sobre renda

FIGURA 1 | Relação entre carga tributária e concentração de renda (países selecionados — 2010)



Fonte: OCDE (<http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/tax-database.htm>) e PNUD (Human Development Report 2013). Os dados do Brasil são de 2011.

e patrimônio. Nos países mais desenvolvidos, a tributação sobre o patrimônio e a renda corresponde a cerca de 2/3 da arrecadação, conforme dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).⁴ A eficácia redistributiva da política tributária brasileira é baixa, pois ela não tributa o patrimônio e os rendimentos mais elevados, não originários do trabalho – aluguéis, aplicações financeiras, lucros e dividendos (Silveira *et al*, 2008).

A forte correlação negativa entre o índice de Gini e a carga tributária reforça a ideia de que o sistema tributário não contribui para a redistribuição de renda no Brasil. Ao contrário, ele deprime o poder de compra da população de baixa renda, alijando-a do mercado de consumo. Estudo publicado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) destaca que em vários países da OCDE a elevada carga tributária bruta acompanha uma melhor distribuição de renda, mas o sistema tributário brasileiro, fortemente regressivo, associa-se a uma elevada concentração de renda. A Figura 1 reproduz os dados do estudo do Inesc (Salvador, 2014), mostrando a relação entre a carga tributária (eixo vertical) e a desigualdade de renda mensurada pelo índice de Gini (eixo horizontal) para uma amostra de países da OCDE em 2010.

O aumento da carga tributária bruta não ocorreu de forma homogênea para todas as classes sociais e faixas de renda no país. A Figura 2 mostra a arrecadação de 2014 das três esferas de governo – que alcançou 33,47% do PIB, conforme os dados consolidados

pela Receita Federal (2015) – por bases de incidência econômica. Aparece ali o predomínio de tributos indiretos (sobre o consumo) e de tributos sobre a renda do trabalho. Da arrecadação tributária de 2014, de R\$ 1,8 trilhão, 13% vêm de tributos que incidem diretamente sobre a renda dos trabalhadores, incluindo a contribuição dos empregados para a previdência social. Os tributos sobre o consumo (bens e serviços) representam 51%. Considerando-se que a contribuição dos empregadores para a previdência social é um custo que as empresas repassam para ao consumidor, a tributação indireta sobre bens e serviços, na prática, pode representar mais de 60% da carga tributária.

O principal tributo sobre o consumo é o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), de competência dos es-



tados e do Distrito Federal. Ele é responsável por 20% da arrecadação tributária, uma peculiaridade do sistema brasileiro, pois em outros países não é comum que o principal imposto pertença a uma esfera subnacional.

O ICMS é um tributo regressivo, que onera a população mais pobre. Uma das principais questões sobre ele diz respeito às inúmeras alíquotas envolvidas e à falta de harmonização da legislação no país. As alíquotas das operações internas são estabelecidas pelos estados e o Distrito Federal, podendo ser seletivas conforme a essencialidade do bem: produtos básicos deveriam ter alíquotas menores que os supérfluos.

Contudo, a situação que predomina no país é exatamente a inversa, com os bens supérfluos sendo menos tributados que os bens essenciais (Lima, 2009). O ICMS responde por 45% dos tributos que incidem sobre os alimentos, com uma alíquota-padrão em torno de 17%. Em alguns estados chegam a ser estabelecidas mais de quarenta alíquotas diferentes para esses produtos (Máximo, 2013). Como não há harmonização das normas desse imposto, o ICMS, na prática, é regulamentado por 27 legislações. Ademais, é prática usual no Brasil a cobrança “por dentro”: os tributos incidem sobre outros tributos, de modo que as alíquotas nominais são menores do que as efetivas.

Os tributos indiretos são regressivos, pois têm uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, prejudicando as pessoas de menor poder aquisitivo. Eles incidem sobre a produção e

FIGURA 2 | Estimativa da carga tributária brasileira por base de incidência em 2014

Tributação por base de incidência econômica	R\$ milhões mil milhões	% PIB	%
Total da Receita Tributária	1.847.739,70	33,47%	100,00%
Tributos sobre a Renda	332.879,71	6,03%	18,02%
Pessoa Física	145.206,46	2,63%	7,86%
Pessoa Jurídica	117.600,95	2,13%	6,36%
Retenções não Alocáveis	70.072,30	1,27%	3,79%
Tributos sobre a Folha de Salários	465.301,80	8,43%	25,18%
Previdência Social	306.110,54	5,54%	16,57%
Empregador	190.546,71	3,45%	10,31%
Empregado	96.406,68	1,75%	5,22%
Autônomo	12.372,30	0,22%	0,67%
Outros	6.784,86	0,12%	0,37%
Seguro Desemprego	108.781,72	1,97%	5,89%
Outros	50.409,55	0,91%	2,73%
Tributos sobre a Propriedade	77.077,43	1,40%	4,17%
Propriedade Imobiliária	28.876,05	0,52%	1,56%
Propriedade de Veículos Automotores	32.452,96	0,59%	1,76%
Transferências Patrimoniais	15.748,41	0,29%	0,85%
Tributos sobre Bens e Serviços	942.666,55	17,07%	51,02%
Gerais	646.964,09	11,72%	35,01%
Não Cumulativos	408.982,43	7,41%	22,13%
Cumulativos	237.981,66	4,31%	12,88%
Seletivos	177.527,63	3,22%	9,61%
Automóveis	40.345,95	0,73%	2,18%
Bebidas	16.177,43	0,29%	0,88%
Combustíveis	45.329,57	0,82%	2,45%
Energia Elétrica	30.828,74	0,56%	1,67%
Tabaco	9.846,48	0,18%	0,53%
Telecomunicações	34.999,45	0,63%	1,89%
Comércio exterior	36.773,72	0,67%	1,99%
Taxas - Prest. Serviços e Poder Polícia	44.071,51	0,80%	2,39%
Contribuições Previdenciárias	22.885,00	0,41%	1,24%
Outras Contribuições Sociais e Econômicas	14.444,60	0,26%	0,78%
Tributos sobre Transações Financeiras	29.819,44	0,54%	1,61%
Trib. s/ Débitos e Créditos Bancários	63,29	0,00%	0,00%
Outros	29.756,15	0,54%	1,61%

Fonte: Receita Federal. Carga Tributária no Brasil - 2014: análise por tributos e bases de incidência. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, outubro de 2015. Elaboração própria.

o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, ou seja, para os preços dos produtos. Os consumidores pagam o tributo com a mediação das empresas produtoras ou vendedoras, que são as contribuintes legais. Como o consumo é proporcionalmente decrescente em relação à renda, isso prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. Para Oliveira (2009) trata-se do “fetiche” do imposto: o empresário nutre a ilusão de que recai sobre seus ombros o ônus do tributo, mas este, incorporado à estrutura de custos da empresa, na verdade é repassado aos preços.

A Figura 2 destaca a irrisória tributação do patrimônio no Brasil: somente 1,4% do PIB, o que equivale a 4,18% da arrecadação tributária realizada em 2011. Nos principais países capitalistas, conforme Owens (2005), os tributos sobre o patrimônio representam mais de 10% da arrecadação tributária: 10% no Canadá, 10,3% no Japão, 11,8% na Coreia, 11,9% na Grã-Bretanha e 12,15% nos Estados Unidos.

A tributação sobre patrimônio reapareceu no debate internacio-

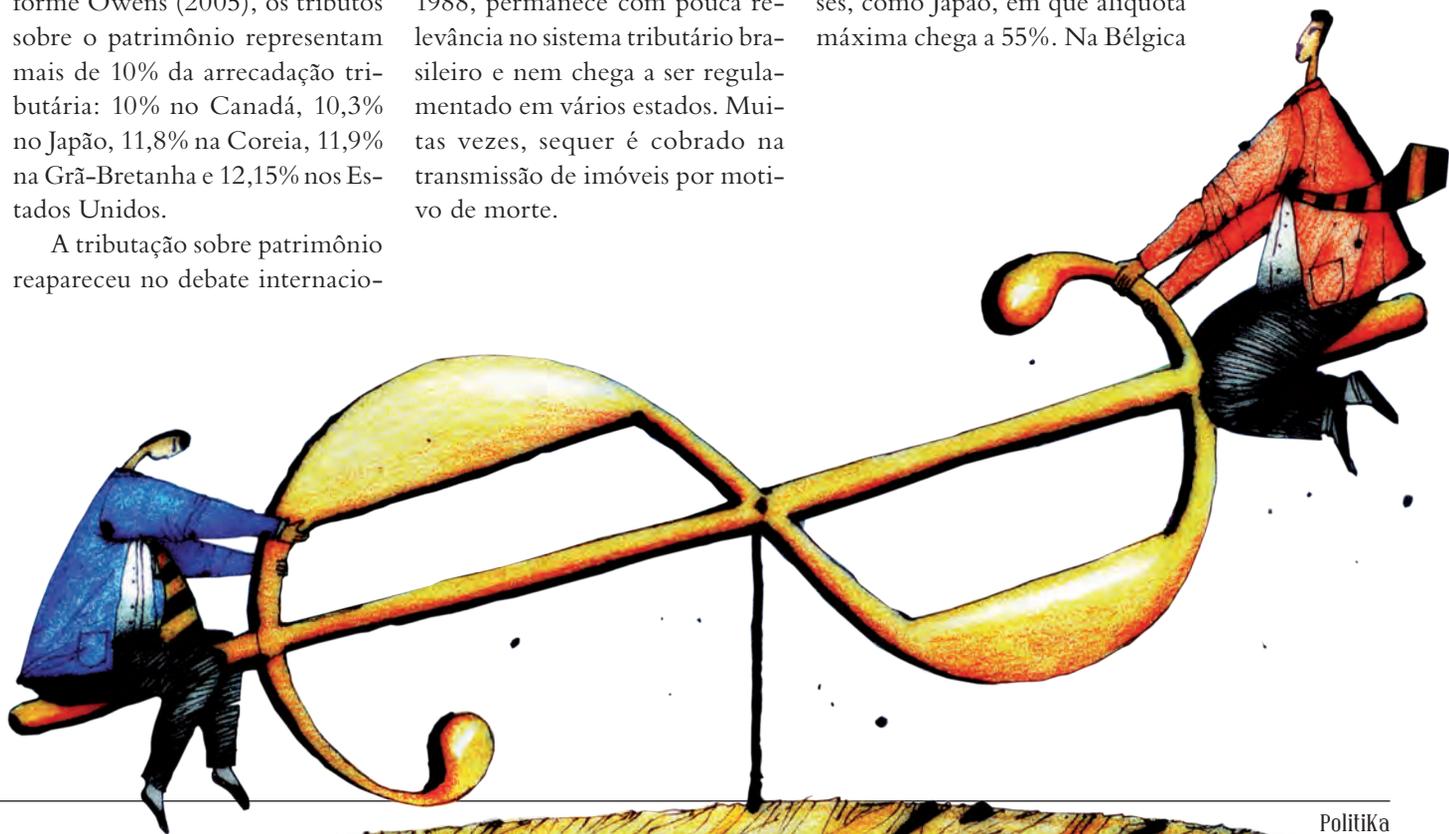
nal depois da publicação de *O capital no século XXI*, de Thomas Piketty (2014). A partir da análise de dados tributários e apresentando vasta evidência empírica, o autor demonstra que houve um aumento espetacular na desigualdade de renda nas principais economias do mundo. E faz um apelo, especialmente, por impostos sobre a riqueza, se possível em escala mundial, a fim de restringir o crescente poder da riqueza hereditária.

No caso brasileiro, o imposto sobre herança é conhecido como imposto de transmissão *causa mortis* e doação (ITCMD), e sua arrecadação compete aos governos estaduais. Em 2014 foram arrecadados apenas R\$ 4,7 bilhões, somente 0,25% do total, conforme estudo da Receita Federal (2015). Oliveira e Biasoto Jr. (2015) destacam que esse imposto, criado em 1988, permanece com pouca relevância no sistema tributário brasileiro e nem chega a ser regulamentado em vários estados. Muitas vezes, sequer é cobrado na transmissão de imóveis por motivo de morte.

Oliveira e Biasoto Jr. (2015, p. 27), com base em dados da Receita Federal, afirmam que “os valores dos bens e direitos declarados como recebidos como heranças e doações, isentos da incidência do imposto de renda, foram, em 2013, de R\$ 51 bilhões. Trata-se de uma transferência de riqueza apreciável e, a não ser no caso do cônjuge, imerecida por quem a recebe, por não ser fruto do trabalho, mas resultado apenas da sorte.”

A insignificante arrecadação também resulta da baixa alíquota do ITCMD, que em 1992 foi fixada pelo Senado Federal em 8%, mas raramente passa de 5% nos estados, na maioria das vezes sem progressividade, como é o caso de São Paulo, onde a alíquota única é de 4%.

Na média dos países da OCDE essa alíquota é de 15%, mas há países, como Japão, em que alíquota máxima chega a 55%. Na Bélgica



chega a 50% e na França é de 45%. No Reino Unido, o teto da tributação sobre herança é de 40%. Na América Latina, o Chile tem uma alíquota máxima de imposto sobre herança de 25% (Oliveira e Biasoto Jr., 2015).

Há outras particularidades da tributação sobre patrimônio no Brasil. No período de 2000 a 2011, o acréscimo na arrecadação tributária sobre o patrimônio decorreu, principalmente, do maior recolhimento do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), consequência do crescimento da venda de automóveis (Salvador, 2014). Entre 2003 e 2012 houve um aumento de 98% na produção de veículos automotores, colocando o Brasil como o quarto maior fabricante de carros e o detentor da sétima maior frota, de acordo com a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea).⁶ Convém ressaltar que o IPVA não incide sobre veículos como jatos, helicópteros, iates e lanchas porque, sendo sucessor da antiga taxa rodoviária única, a jurisprudência estabeleceu que sua incidência limita-se aos veículos terrestres.

Apesar de ser um país com forte presença de latifúndios, o Brasil cobra um imposto irrisório sobre as propriedades rurais. Os dados da Receita Federal (2015) revelam que o imposto territorial rural arrecada 0,01% do PIB. A Constituição prevê progressividade na cobrança do imposto sobre propriedade territorial urbana, de competência municipal, mas têm sido estabelecidas alíquotas neutras para ele (Silveira et al, 2008). Além disso, até hoje não foi regu-

lamentado o imposto sobre grande fortunas, de competência da União, estabelecido na Constituição de 1988.

Também é irrisória a tributação das transações financeiras: apenas 0,54% do PIB, conforme a Figura 2, arrecadado basicamente com o imposto sobre operações financeiras (IOF). No ano 2000, o IOF arrecadava o equivalente a

Estudos do Ipea mostram que as famílias brasileiras mais pobres destinam 32% da sua renda para o pagamento de tributos. Essa percentagem cai para apenas 21% nas famílias mais ricas.

0,29% do PIB, apresentando um crescimento percentual da ordem de 267% no período de 2000 a 2011 (Salvador, 2014) e alcançando R\$ 29,4 bilhões em 2014 (Receita Federal, 2015).

O IOF foi criado na reforma tributária de 1966, realizada pela ditadura militar, concebido como instrumento auxiliar das políticas monetária e cambial para facilitar o alcance dos objetivos macroe-

conômicos estabelecidos pelo governo federal. O financiamento das políticas públicas não é sua principal função, pois se trata de um imposto regulatório. Mas as funções do IOF foram paulatinamente ampliadas. Hoje, ele incide sobre diversas operações e serviços oferecidos pelo sistema bancário, destacadamente: operações com títulos mobiliários, com câmbio, com seguro e com crédito, derivativos e ouro.

O IOF vem cumprindo também uma função arrecadatória, contribuindo para repor parcialmente os recursos perdidos com o fim da CPMF. Em tese, trata-se de um imposto repassado ao preço de bens e serviços finais, com características regressivas. Contudo, o IOF pode se transformar em um imposto sobre a taxação de transações financeiras se adquirir características de progressividade, isentando as operações de crédito popular e alargando a base de tributação para atingir um conjunto de produtos financeiros especulativos.

Um aspecto particular da tributação sobre a renda no Brasil é que nem todos os rendimentos tributáveis de pessoas físicas são levados obrigatoriamente à tabela progressiva do imposto e sujeitos ao ajuste anual de declaração de renda. A tributação dos salários obedece às quatro alíquotas estabelecidas na legislação, mas os rendimentos decorrentes de renda fundiária variam de 0,03% a 20%, conforme o grau de utilização da terra e a área total do imóvel. Os rendimentos de aplicações financeiras têm alíquotas que variam entre 0,01% e 22,5%,

conforme o prazo e o tipo de aplicação, o que privilegia os rentistas. Essa situação evidencia que, em pleno século XXI, tributamos mais fortemente as rendas derivadas do trabalho.

Isso ocorre porque a atual legislação não submete à tabela progressiva do imposto de renda os rendimentos de capital e outras rendas da economia, que são tributados com alíquotas inferiores à do imposto que incide sobre a renda do trabalho. Ao permitir a incidência exclusiva de determinados rendimentos na fonte, a legislação tributária acaba estabelecendo discriminações na origem da renda dos contribuintes, que acabam sendo tributados apenas proporcionalmente, fugindo da progressividade. Trata-se de um contraste com o que está estabelecido na Constituição, que não permite discriminação em razão da ocupação profissional ou da função exercida pelos contribuintes, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, dos títulos ou dos direitos. (Sindicato Nacional, 2010).

Essa falta de isonomia criou uma situação esdrúxula no país, com um número relativamente reduzido de contribuintes apresentando elevada renda tributável. Análise realizada por Gobetti e Orair (2015), com base na publicação da Receita Federal denominada “Grandes números do IR-PF”,⁷ compara como as distintas rendas que se distribuem na sociedade e mostra como a desigualdade leva a números surpreendentes de injustiça tributária. Em 2013, 71.440 declarantes estavam no topo da pirâmide de renda no país,

com rendimento igual ou maior que 160 salários mínimos, o que correspondia a R\$ 108.480,00 mensais. Esses declarantes representavam 0,3% do total de pessoas que prestaram informações ao Fisco, ou aproximadamente 0,05% da população economicamente ativa (Gobetti e Orair, 2015). Em 2013, essas pessoas tinham um “patrimônio líquido de R\$ 1,2 trilhão (23% do total) e uma renda total de R\$ 298 bilhões (14% do total), dos quais R\$ 196 bilhões em rendimentos isentos e R\$ 64,5 bilhões em rendimentos tributados exclusivamente na fonte” (Gobetti; Orair, 2015, p. 15). Somente cerca de 1/3 desses indivíduos pagam algum imposto de renda; 2/3 são isentos. A média da alíquota paga equivale a 2,6% sobre a renda total. Isso é uma consequência direta da isenção de imposto de renda sobre lucros e dividendos: desses 71.440 declarantes, 51.419 receberam dividendos e lucros, isentos de imposto de renda (Gobetti e Orair, 2015).

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2011) confirma a elevada regressividade do sistema tributário brasileiro: os 10% das famílias mais pobres do Brasil destinam 32% da renda disponível para o pagamento de tributos, enquanto o peso dos tributos cai para 21% da renda dos 10% mais ricos. O estudo do Ipea é baseado na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008-2009 do IBGE e apresenta resultados consistentes para a incidência dos tributos indiretos nos primeiros décimos de renda. No caso dos tributos indiretos, a avaliação se baseia na ren-

da disponível, já descontados os tributos diretos.

Por isso não surpreende que a BBC Brasil (14/03/2014) tenha noticiado que “rico é menos taxado no Brasil do que na maioria do G20”.⁸ O texto da jornalista Mariana Schreiber destaca que a elite brasileira costuma reclamar dos impostos, mas sua queixa não procede na comparação internacional, pois os mais pobres é que financiam o Estado brasileiro. A reportagem publicada pela BBC Brasil foi feita a partir do levantamento da PricewaterhouseCoopers (PWC) realizado em dezoito países que integram o G20 (grupo que reúne as dezenove maiores economias do mundo mais a União Europeia) e concluiu que os brasileiros pagam menos imposto de renda que os cidadãos dos países do G20.

Esse sistema tributário onera a população de baixa renda, que suporta uma elevada tributação indireta. Além disso, os impostos diretos têm baixa progressividade e incidem fortemente sobre a renda dos trabalhadores.

Considerações Finais⁹

O debate sobre a reforma tributária no Brasil não pode ignorar a injustiça social predominante. As modificações devem apontar para uma estrutura de impostos mais progressiva e mais justa. Com isso, as classes de elevado poder aquisitivo passariam a arcar com o maior ônus tributário, permitindo, na prática, uma redistribuição de renda no país e a desoneração da tributação sobre o consumo e a própria produção.



É necessário revogar algumas alterações realizadas na legislação infraconstitucional após 1995, que sepultaram a isonomia tributária no Brasil, favorecendo a renda do capital em detrimento da renda do trabalho. Entre essas mudanças destacam-se: o fim da possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, reduzindo o imposto de renda e a contribuição social sobre o lucro líquido; o fim da isenção de imposto de renda na distribuição dos lucros e dividendos, na remessa de lucros e dividendos ao exterior e

nas aplicações financeiras de investidores estrangeiros no Brasil.

A criação do imposto sobre grandes fortunas, previsto na Constituição e não regulamentado até hoje, pode ser uma oportunidade para a prática da justiça tributária, aplicando corretamente o princípio constitucional da capacidade contributiva e onerando o patrimônio dos mais ricos no país. De forma complementar ao imposto sobre grandes fortunas, deve ser introduzida a progressividade no imposto de transmissão *causa mortis* e doação, adotando-se,

a exemplo do imposto de renda, uma faixa de isenção e uma tabela progressiva de contribuição, conforme o valor do bem doado ou transmitido. Outra forma de avançar na justiça fiscal para reduzir as desigualdades sociais é ampliar a tributação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores, que possui baixa progressividade e não incide sobre a propriedade de embarcações e aeronaves particulares. No tocante à tributação sobre o consumo, os bens e produtos devem ser tributados de forma seletiva em função de sua essencialidade, taxando-se mais os bens supérfluos e menos os produtos essenciais à vida.

Também é necessário reorientar a tributação para que ela incida prioritariamente sobre o patrimônio e a renda dos contribuintes. O pilar do sistema tributário deve ser o imposto de renda, o imposto direto mais importante, capaz de garantir o caráter pessoal e a graduação de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Por meio do imposto de renda é possível inverter a regressividade da estrutura tributária brasileira, pois ele é o imposto mais progressivo.

A desigual tributação da renda, que beneficia o topo da pirâmide social, poderia ser resolvida se os rendimentos fossem tributados pela tabela progressiva do imposto de renda, com novas alíquotas e maior número de faixas de contribuição. O resultado seria uma inversão na distribuição da carga tributária, que passaria a ser concentrada em tributos diretos, ou seja, sobre a renda e o patrimônio, garantindo maior justiça social. ■

Notas

1. Para ficar no período mais recente destaca-se a iniciativa no início do governo de Fernando Henrique Cardoso da proposta emenda constitucional (PEC) 175, de 1995. No governo de Luís Inácio Lula da Silva foram encaminhadas a PEC 41/2003 e a PEC 233/2008.
2. Conforme matéria publicada na revista *Carta Capital* (07/03/2014), o superávit brasileiro é um dos cinco maiores do mundo.
3. Um detalhamento das medidas de desonerações tributárias tomadas no período de 2011 a 2014 pode ser vista em: SALVADOR, Evilasio. *Renúncias Tributárias: os Impactos no Financiamento das Políticas Sociais no Brasil*. Brasília: Inesc, 2015.
4. Conforme http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxation-key-tables-from-oecd_20758510
5. Siqueira, Nogueira e Souza (2001) corroboram a hipótese aqui adotada de translação total, isto é, de repasse aos preços de bens e serviços dos encargos tributários de responsabilidade das empresas. Um estudo baseado em modelos econométricos, que segue uma *proxy* dessa classificação, pode ser visto em Fullerton e Metcalf (2002), disponível em <http://paper.nber.org/papers/w8829>
6. <http://www.anfavea.com.br>
7. Os Dados estão disponíveis em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-dirpf-cap>
8. Disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140313_impostos_ricos_ms.shtml
9. Um conjunto de propostas para um sistema tributário mais justo pode ser visto em Salvador (2014).

Referências

- BIASOTO JR., Geraldo. “O sistema tributário brasileiro: uma trajetória de fragmentação”. In: PINTO, Marcio; BIASOTO JR., Geraldo (orgs.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006, p. 21-38.
- CAGNIN, Rafael e FREITAS, Maria. *A experiência brasileira com a tributação das transações financeiras*. Brasília: Cepal-Ipea, 2011.
- FARIAS, Fátima et al. “A receita do Brasil II – análise do desmonte do projeto de reformulação”. Em Hickmann, Clair, e Salvador, Evilasio (orgs.). *Dez anos de derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil*. 2ª. ed. Brasília: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal, 2006.
- FULLERTON, Don; METCALF, Gilbert. Tax incidence. National Bureau of Economic Research, 2002 (Working Paper, no 8829). Disponível em <http://paper.nber.org/papers/w8829>
- GOBETTI, Sérgio Wulff, e ORAIR, Rodrigo Otávio. “Distribuição e tributação de renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações fiscais das pessoas físicas”. Trabalho apresentado no 43º Encontro Nacional de Economia, Anpec, Florianópolis, 8 a 11 dezembro de 2015. Disponível em <http://www.anpec.org.br/novosite/br/encontro-2015>
- HICKMANN, Clair, e SALVADOR, Evilasio (orgs.). *Dez Anos de Derrama: a Distribuição da Carga Tributária no Brasil*. 2ª. ed. Brasília: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal, 2006.
- INTROÍNI, Paulo. “Tributação dos ricos: o debate interdito”. *Teoria e Debate*, edição 133, fevereiro de 2015.
- IPEA. Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Brasília: Ipea, maio de 2011. Comunicado do IPEA nº 92.
- LIMA, Augustinho. “Avaliação da arrecadação dos principais impostos estaduais – ICMS e IPVA – em relação a produto interno bruto”. Dissertação (mestrado). Fecap, São Paulo, 2009.
- MÁXIMO, Wellton. “Entidades defendem que governos estaduais retirem ICMS da cesta básica”. Agência Brasil, em Brasília, 17/03/2013. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/03/17/entidades-defendem-que-governos-estaduais-removam-icms-da-cesta-basica.htm>
- OLIVEIRA, Fabrício e GIASOTO JR., Geraldo. “A reforma tributária: remoção de entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da Federação”. *Política Social e Desenvolvimento*, novembro de 2015, p. 6-45.
- OLIVEIRA, Fabrício. “A lógica das reformas: a evolução do sistema tributário (1996-2002)”. Em PINTO, Marcio, e BIASOTO JR., Geraldo (orgs.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006, p. 21-38.
- OLIVEIRA, Fabrício. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.
- OWENS, Jeffrey. *Fundamental tax reform: an international perspective*. Paris: OECD Centre for Tax Policy & Administration, 2005.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- RECEITA FEDERAL. “Carga tributária no Brasil 2014: análise por tributos e bases de incidência”. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, outubro de 2015.
- SALVADOR, Evilasio. “Renúncias tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil”. Brasília: Inesc, 2015
- SALVADOR, Evilasio. *As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades de renda*. Brasília: Inesc, 2014.
- SALVADOR, Evilasio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SILVEIRA, Fernando, REZENDE, Fernando, AFONSO, José, e FERREIRA, Jhonatan. “Fiscal equity: distributional impacts of taxation and social spending in Brazil”. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Working Paper n. 115, outubro de 2013.
- SINDIFISCO NACIONAL. *Sistema tributário: diagnóstico e elementos para mudanças*. Brasília: Sindifisco Nacional, 2010.
- SIQUEIRA, Rozane, NOGUEIRA, José e SOUZA, Evaldo. “A incidência final dos impostos indiretos no Brasil: efeitos da tributação de insumos”. *Revista Brasileira de Economia*, v. 55, p. 513-544, 2001.

Capitalismo e Estado no Brasil

A saga dos investimentos públicos



Leda Maria Paulani

Professora titular do Departamento de Economia da FEA-USP e da Pós-graduação em Economia do IPE-USP

O governo brasileiro aceitou o diagnóstico ortodoxo de que os investimentos público e privado concorrem entre si, de modo que seria preciso encolher o primeiro para expandir o segundo. Mas nossa história mostra que essa ideia é um equívoco. Há uma inter-relação extremamente positiva entre os investimentos público e privado. Apesar de sua menor dimensão em termos absolutos, o investimento público tem um papel de liderança na condução do ritmo de crescimento da economia.

A “nova matriz macroeconômica” e os investimentos públicos

Em meados de 2011, no início da primeira gestão da presidente Dilma Rousseff, a política econômica, praticada até então dentro dos cânones da ortodoxia liberal, sofreu uma ligeira inflexão. Alguns meses depois, o próprio ministro da Fazenda deu nome aos bois e admitiu a adoção de uma “nova matriz macroeconômica”.¹

Tudo indica que o que motivou a mudança foi um diagnóstico da evolução macroeconômica depois da crise financeira internacional de 2008. Percebia-se um esgotamento da possibilidade de o consumo, alavancado pelo crédito, continuar a funcionar como a variável dinâmica do crescimento. De fôlego naturalmente curto, essa variável esbarrava no crescimento do nível de endividamento das famílias, que encostava nos limites.

Ao mesmo tempo, o desenrolar da crise internacional não permitia prever um comportamento promissor da demanda externa. Em particular, com a China dando nítidos sinais de que desaceleraria sua economia – no mínimo,

reduziria o ritmo de crescimento de sua formação bruta de capital fixo (FBKF) –, ficava evidente que o *boom* de preços das *commodities*, que tanto beneficiara o Brasil até o estouro da crise, era coisa do passado.

Restava tentar recuperar o investimento para que funcionasse da maneira como tem de funcionar no capitalismo, ou seja, como a variável dinâmica por excelência. Os dados eram claros em mostrar a queda na taxa de crescimento real do investimento no período recente (gráfico 1). Além disso, a recuperação do investimento deveria impulsionar o aumento da produtividade da economia, outra necessidade premente para garantir o crescimento.

A “nova matriz macroeconômica” nasceu, pois, com a tarefa de recuperar a taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo, sob pena de comprometer as condições futuras do crescimento econômico. Se bem-sucedida, a política deveria levar a um aumento da participação do investimento no PIB. Apesar de uma ligeira recuperação desde 2003, esse indicador continuava muito aquém dos níveis exigidos para garantir um cresci-



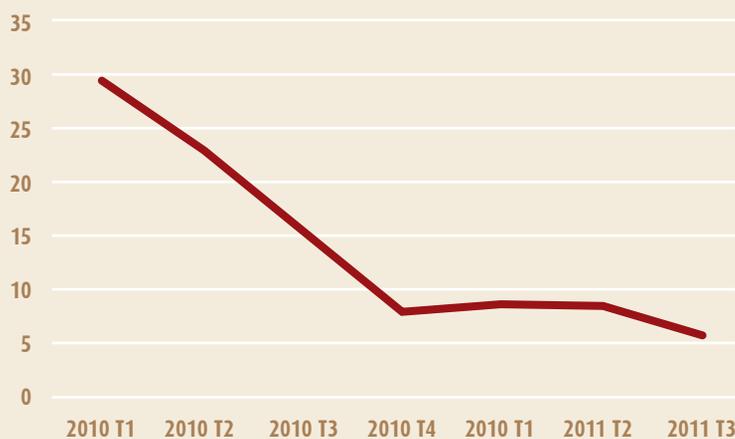
mento futuro sustentável, capaz de dar continuidade ao processo de inclusão social que estava em curso. Também estava longe dos níveis que atingira historicamente no país.

A redução acelerada da taxa de juros foi o principal instrumento da “nova matriz”. Buscava-se com isso um triplo resultado: (a) reduzir a apreciação do câmbio para recuperar espaço de mercado (ex-

terno e interno) para a produção nacional, aumentando a eficiência marginal do capital e incentivando o investimento; (b) elevar o preço de demanda dos bens de capital, induzindo o investimento; (c) reduzir os custos das empresas, abrindo espaço para o investimento.²

O enfrentamento dos juros foi seguramente a marca maior a ensejar o batismo de *nova matriz*, bem como o início das discussões sobre o caráter desenvolvimentista ou não de tal política.³ A esse ingrediente soma-se outro, destinado a impor controles mínimos ao fluxo internacional de capitais,⁴ evitando que, do ponto de vista da apreciação cambial a ser reduzida, os humores dos capitais internacionais desfizessem com uma mão o esforço que o governo fazia com a outra, ao diminuir bruscamente a taxa básica de juros e enfrentar os interesses rentistas internos.

GRÁFICO 1 | FBKF - Formação Bruta de Capital Fixo | 2010 - 2011
taxa de crescimento real (%)



FONTE: IPEADATA (IBGE, CONTAS NACIONAIS, BASE 2010). ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Se se reduzisse a isso e se a essas duas medidas se somasse a continuidade e mesmo o fortalecimento do investimento público, que vinha crescendo monotonicamente desde 2004 no âmbito do governo central, o rótulo “nova matriz” ou “nova política” estaria mais bem aplicado. Mas não foi isso o que se deu. Ao contrário, na esteira do que havia sido feito no imediato após-crise (subsídios aos setores de eletrodomésticos e automotivo), optou-se por adicionar a essas medidas uma política de desonerações da folha de pagamentos, que começou seletiva e depois se generalizou.

Mantida a obrigação de produzir substantivos superávits primários, com a economia desacelerando, o único meio de encontrar espaço fiscal para acomodar o custo das desonerações foi reduzir o investimento público (gráfico 2). Em outras palavras, o go-

verno decidiu usar o reduzido espaço discricionário que detém no manejo do orçamento para incentivar o investimento privado (política pelo lado da oferta), em vez de continuar a elevar o investimento público (política pelo lado da demanda).

O resultado foi desastroso, pois o investimento privado não correspondeu às expectativas e não reagiu. A taxa de crescimento real da FBKF continuou a declinar em 2012, chegando a se tornar negativa. Esboçou uma ligeira recuperação em 2013 e mergulhou de vez em 2014–2015 (gráfico 3).

Com isso, não só assistimos à continuidade da queda da relação FBKF/PIB (gráfico 4),⁵ como testemunhamos o agravamento dos resultados relativos ao crescimento do produto (gráfico 5).

Não é o caso de discutir aqui em detalhes quais foram as razões do torpor do investimento priva-

do e/ou qual delas foi a determinante para esse resultado. Mas pensamos não errar muito se dissermos que devem ter se combinado, de um lado, a continuidade das expectativas ruins sobre a renda e o consumo futuros, deprimindo a eficiência marginal do capital, e, de outro, a pouca disposição política de investir e fortalecer um governo visto cada vez mais como intervencionista.⁶ Num ambiente de incerteza econômica e desconforto político, os cerca de R\$ 80 bilhões adicionais (a preços de 2014) gastos pelo governo federal em subsídios e desonerações de folha entre 2012 e 2014⁷ engordaram as margens de lucro, mas não se transformaram em ampliação de capacidade e elevação de produtividade.

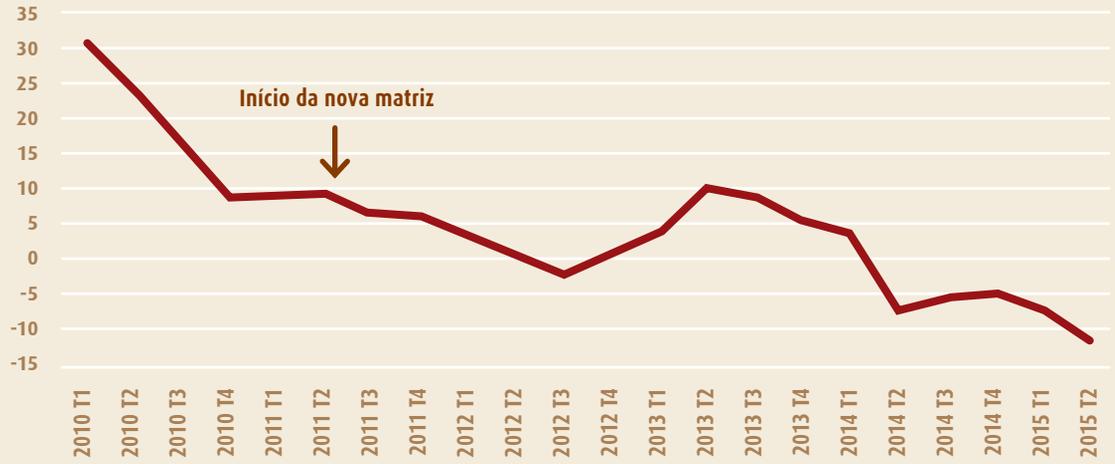
Independentemente da intenção de quem tomou a decisão, a opção do governo seguiu o diagnóstico ortodoxo de que há uma

GRÁFICO 2 | FBKF do governo federal (% PIB)



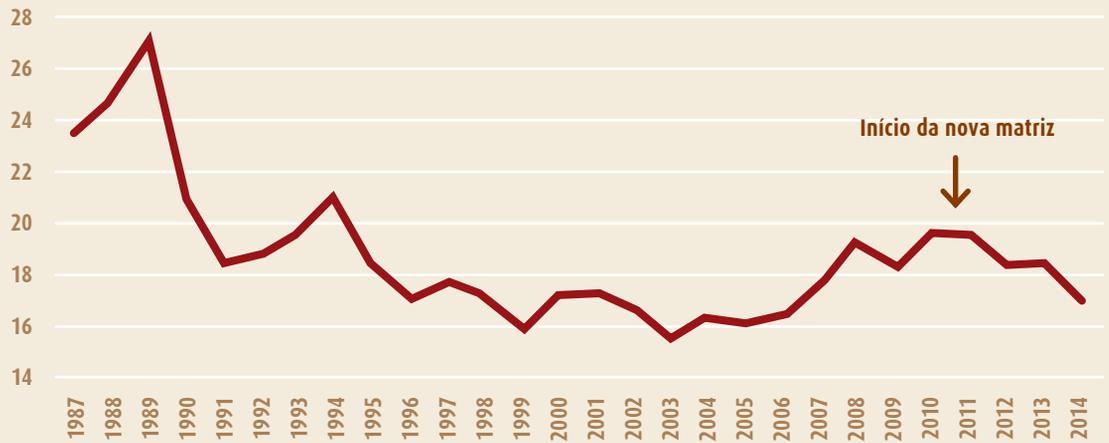
FORNE DOS DADOS PRIMÁRIOS: AFONSO E FAJARDO (2015). ELABORAÇÃO PRÓPRIA

GRÁFICO 3 | FBKF taxa de crescimento real (%)



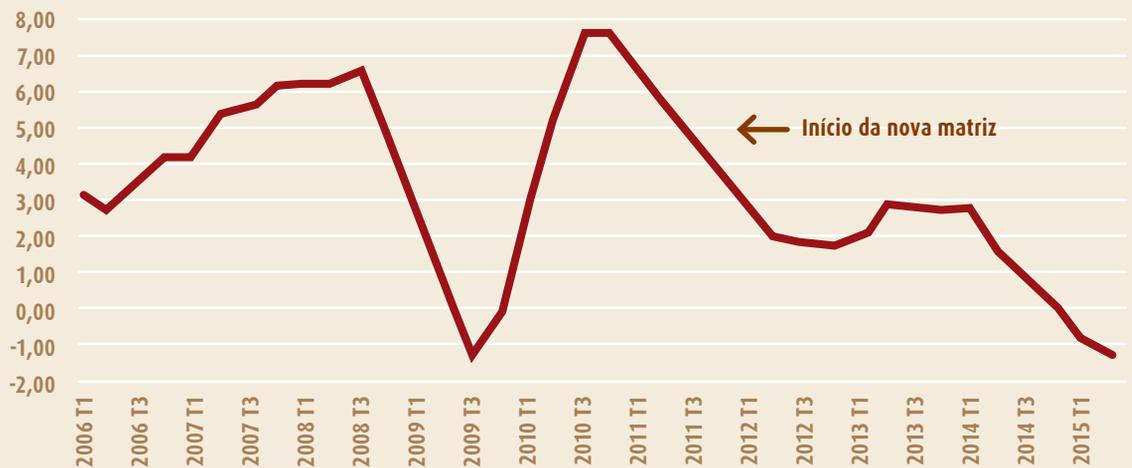
FORNTE DOS DADOS PRIMÁRIOS:
IPEADATA (IBGE, CONTAS NACIONAIS,
BASE 2010). ELABORAÇÃO PRÓPRIA

GRÁFICO 4 | Taxa de Investimento - FBKF/PIB (%) | 1986 - 2014



FORNTE DOS DADOS PRIMÁRIOS:
IPEADATA (IBGE - CONTAS NACIONAIS).
ELABORAÇÃO PRÓPRIA

GRÁFICO 5 | PIB taxa acumulada em quatro trimestres (%)



FORNTE DOS DADOS PRIMÁRIOS:
IPEADATA (IBGE - CONTAS NACIONAIS - BASE 2010).
ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

relação de concorrência entre o investimento público e o privado (fenômeno conhecido na literatura econômica como *crowding out*), de modo que o último só teria lugar de modo mais firme diante do encolhimento do primeiro. Ainda que isolado, esse episódio comprova que a tese é equivocada: no período que estamos analisando, a economia brasileira ficou sem um e sem outro (considerado o triênio 2012-2014, o investimento do setor privado apresentou crescimento real negativo de 1,3%).

A história brasileira, porém, tem evidências bem mais contundentes desse equívoco. Ao contrário da tese ortodoxa, ela revela uma inter-relação extremamente positiva entre o investimento público e o privado e, apesar de sua menor dimensão em termos absolutos, um papel de liderança do primeiro na condução do ritmo de crescimento da economia. Retrocédamos, então.

Primeiro ato: o setor produtivo estatal como *prima donna*

Entre 1930 e 1980, a economia brasileira foi a que mais cresceu no mundo. Atingiu uma taxa média de crescimento real do PIB de 6,5% ao ano, chegando a alcançar 8,8%, um padrão verdadeiramente chinês, na década de 1970. Esse período assistiu também o crescimento quase sistemático da taxa de investimento (FBKF/PIB), que saiu de uma média de 11% no quinquênio 1940-1944 para uma média de 23% no quinquênio 1975-1979, decaindo a partir daí. Por trás disso, por diferentes razões e com diferentes modelos, houve uma insistente disposição do Estado brasileiro em aumentar a velocidade da locomotiva do investimento público para alavancar e arrastar o investimento privado. Estruturalmente, foi essa, afinal, a espinha dorsal do assim chama-

do nacional-desenvolvimentismo, que conhece o ocaso na crise da década de 1980 e, depois, no predomínio das ideias e programas liberais a partir da década de 1990.

Nos trinta anos que vão de 1947 a 1977, o investimento público cresceu sistematicamente em uma velocidade maior do que a dos investimentos privados, invertendo-se a tendência a partir daí.⁸ O período de maior crescimento do PIB – a década 1970 – foi também o que registrou as maiores taxas de investimento público (FBKF do setor público/PIB), apresentando a média de 8,6% e chegando a alcançar o recorde de 11,7% em 1976 (para efeitos de comparação, cabe lembrar que, hoje, essa taxa anda em torno dos 4%, incluindo-se o investimento das estatais). Avaliando-se a série por quinquênios, o quinquênio com taxa média mais elevada (9,4%) é, não por acaso, o de 1975-1979, precisamente aquele que concentrou os pesados investimentos es-



Os juros elevados, a manutenção de gastos com subsídios e as desonerações tributárias desestruturaram as contas públicas e levaram a presidente Dilma a recorrer ao receituário ortodoxo, que agravou os problemas.

tatais em infraestrutura, bens de capital e insumos básicos que constituíram o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

Ao longo de todo esse período, mas principalmente a partir do início da década de 1950, com a constituição e consolidação das poderosas empresas estatais brasileiras, ficou evidente a sinergia entre investimentos públicos e privados no Brasil. Como lembra Belluzzo, “o setor produtivo estatal – num país periférico e de industrialização tardia – funcionava como um provedor de externalidades positivas para o setor privado. A sinergia público-privado ocorria em três frentes: 1) o investimento público (sobretudo na área de energia e transportes) corria na frente da demanda corrente; 2) as empresas do governo ofereciam insumos generalizados

(bens e serviços) em condições e preços adequados; e 3) [as empresas do governo] começavam a se constituir – ainda de forma incipiente – em centros de inovação tecnológica” (2015, p.19-20).

A partir do início da década de 1960, quando estavam em torno de 0,5% do PIB, os investimentos do setor produtivo estatal só fizeram crescer, tornando-se a grande estrela da FBKF e dos investimentos públicos e chegando a atingir os 7,0% do PIB no final da década de 1970. A brutal elevação dos juros americanos em 1979 e o segundo choque do petróleo, no mesmo ano, mudaram bastante esse cenário, dando início a um período de crise e desestabilização.

No caso das estatais brasileiras, a restrição de divisas que passou a marcar o país envolveu-as diretamente na chamada crise da dívida externa, pois retirou-lhes a capacidade de honrar, em moeda forte, os empréstimos externos que elas haviam sido induzidas a tomar (na tentativa de enfrentar o constrangimento do balanço de pagamentos do país, resultante do primeiro choque do petróleo). Na sequência, na década de 1990, os programas de privatização, inspirados no Consenso de Washington, reduziram o tamanho do setor produtivo estatal e, portanto, sua capacidade de induzir o investimento privado. Vejamos mais de perto.

Segundo ato: uma estrela se apaga

A crise cambial que tomou conta da economia brasileira no início da década de 1980 obrigou um ajuste forçado de seu ritmo de cres-

cimento às novas condições do mercado internacional de capitais. Sem a opção de aumentar seu passivo externo, opção que estivera tão à mão na década anterior, o único caminho foi reduzir o tamanho da economia e o montante de suas despesas correntes em divisas. No triênio 1981-1983, a economia brasileira encolheu 6,3%. Contudo, o impacto dessa redução na FBKF demorou mais a se fazer sentir. Nos anos imediatamente posteriores à crise, entre 1979 e 1982, a relação FBKF/PIB manteve-se na casa dos 22%, só se reduzindo para a cerca de 18% a partir de 1983.⁹ Em paralelo, a relação FBKF do setor público/PIB, nesse mesmo período, manteve-se no patamar, ainda elevado, de 6,5% a 7,0% no período 1979-1982, só caindo para 5,3% em 1983. Apesar da restrição externa e da situação cada vez mais complicada das contas públicas, o setor público (estatais inclusive) carregava o peso da conclusão de vários investimentos do IIPND, que haviam atrasado.

Na contramão da ortodoxia e sua teoria dos *sunk costs*, segundo a qual custos passados são irremediáveis e não podem determinar nossas decisões presentes, os investimentos atrasados do II PND foram concluídos, apesar de tudo. Isso ajudou a aumentar a taxa de investimento da economia, mesmo com a crise já instalada. Na interpretação clássica de Barros de Castro, “a economia brasileira estava grávida dos investimentos” e não havia outra saída racional que não fosse continuar forçadamente sua marcha em direção ao amadurecimento do estratégico pacote

A estratégia de fazer crescer o consumo pela via da expansão do crédito tem fôlego curto, não sendo capaz de produzir um crescimento sustentado da demanda agregada e, portanto, do produto e da renda. A variável autônoma e dinâmica, por definição, é o investimento.

do II PND,¹⁰ o qual, como se sabe, foi o responsável pela conclusão de nossa matriz interindustrial. Em todo o período 1979-1982, o setor produtivo estatal continuou a ser a grande estrela do investimento público. O esforço de investimento das estatais brasileiras visando a conclusão dos investimentos do II PND fez com que sua participação no investimento público total girasse sempre em torno a 2/3, o que significava cerca de 4% do PIB.

Depois disso, porém, apesar da relativa recuperação do crescimento da economia nos três anos subsequentes (a taxa média de crescimento real do PIB ficou na casa dos 6,8% entre 1984 e 1986), ensejada principalmente pelos bons resultados das transações correntes (como efeito da própria conclusão do II PND) e da euforia pós-Plano Cruzado, a relação FBKF do setor público/PIB nunca mais retornou aos patamares anteriores. A taxa de crescimento dessa parcela da FBKF nunca mais se colocou à frente da taxa de crescimento da FBKF do setor privado, como ocorrera até o final da década de 1970. De início provocada pela dificuldade das contas públicas brasileiras na década de 1980, essa contínua perda de importância dos investimentos públicos foi consolidada com o processo de privatização da década de 1990, que acabou por encolher substancialmente o setor produtivo estatal brasileiro.¹¹

Como mostra o gráfico 4, apresentado na primeira seção deste artigo, a partir do final da década de 1980 a taxa de investimento da economia brasileira sofre um processo de declínio que atinge o fun-

do poço em 2003, quando mal passa dos 15%. Ao longo de todo esse período, o investimento público perde importância sistematicamente e não retorna mais a 5% do PIB: na primeira metade da década de 1990 gira em torno de 4%, cai para 3% na segunda metade e fecha o milênio em torno dos 2,0%. A participação das empresas estatais, que tinha alcançado 7% em meados da década de 1970, fecha a década de 1990 com exíguos 0,5% (a mesma cifra do início da década de 1960).

O investimento só dá sinais de recuperação no segundo mandato do presidente Lula. No final de 2006 lança-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Um substantivo pacote de investimentos (cerca de 13% do PIB) previsto para quatro anos em áreas de infraestrutura (transporte, energia, recursos hídricos e saneamento) e habitação está relacionado com esse movimento, não só pelo volume maior de gastos em formação de capital fixo, prometido pelo Estado, como pela sinalização ao setor privado. A crise financeira internacional vem colher a economia brasileira justamente aí.

Epílogo: a esperança do resgate e o ocaso

A partir do segundo semestre de 2004 a economia brasileira dera sinais de um crescimento mais firme, com a taxa acumulada em doze meses ultrapassando os 4% por vários trimestres seguidos. O país punha-se em linha com o que ocorria no mundo: um movimento aparentemente sustentado de crescimento – depois de uma dé-

cada marcada por crises financeiras – puxado fundamentalmente pela recuperação da economia americana depois da crise de 2000–2001, detonada pelo estouro da bolha acionária (crise das “empresas ponto com”), e pelo acelerado crescimento da gigantesca China. Para o Brasil, isso significava o início de um período favorável: o país foi diretamente beneficiado pela elevação sem precedentes do preço das *commodities*, o que permitiu um acúmulo inédito de reservas (com o conseqüente movimento de apreciação cambial, que mais à frente cobraria a conta).

Assim, o segundo mandato do presidente Lula nasceu promissor, sob os auspícios da fase positiva do ciclo de *commodities* e das expectativas otimistas produzidas pelo lançamento do PAC. A melhora constante das expectativas, junto com a permanência de um cenário alvissareiro no plano internacional produzia, pela primeira vez em décadas, um crescimento robusto e aparentemente firme. Ao longo de dez trimestres seguidos (do terceiro de 2006 ao último de 2008), a economia brasileira cresceu 5,2% (na taxa média acumulada em doze meses).

As finanças públicas também sentiam o bom momento, pois a receita crescia à frente do produto e permitia acomodar os gastos decorrentes das políticas sociais de alto impacto que marcavam o governo de Lula desde o início (inclusive o aumento real do salário mínimo), o crescimento natural das demais despesas correntes e a elevação das despesas com investimento. Nota-se um sensível crescimento dos gas-

tos do governo federal em FBKF a partir do lançamento do PAC. A preços de 2014, esse investimento sai do patamar de R\$ 16 bilhões anuais em 2006 para o de R\$ 38 bilhões em 2010.

A crise internacional eclodiu no último trimestre de 2008, mas, mesmo assim, o governo federal manteve os gastos em investimento previstos: a taxa real de crescimento desses gastos foi de 34% em 2009 e 38% em 2010. O Estado brasileiro agiu, portanto, de maneira contracíclica. Apesar do volume diminuto de seus gastos frente ao que já fora em outras épocas,¹² ele produziu uma sinalização positiva para o setor privado. Depois da estagnação de 2009, resultado imediato da crise, colheu um crescimento real da economia de 7,5% em 2010. Chegou-se a dizer, nessa época, que a crise havia sido completamente superada, o que mostrava uma interpretação equivocada sobre o que de fato ocorria no plano mundial.

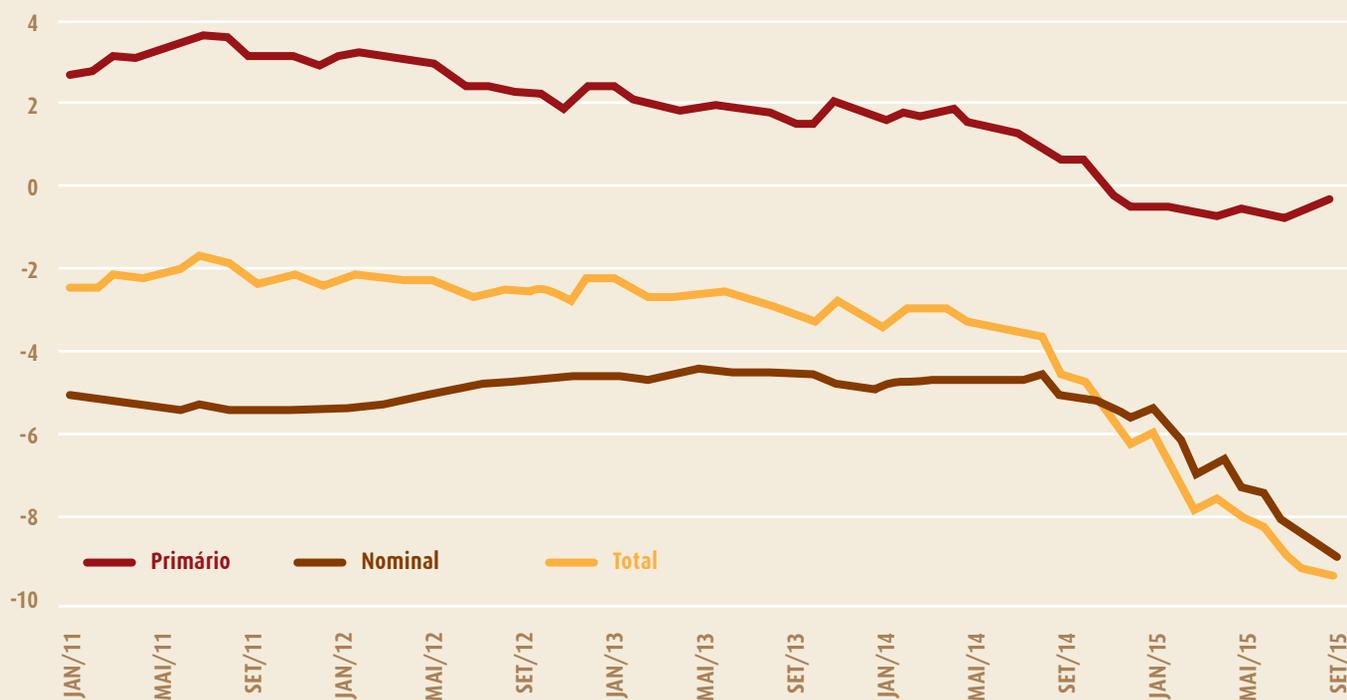
A essa política claramente indutora do crescimento pelo lado da demanda juntou-se a concessão de subsídios tributários, uma política pelo lado da oferta, que visa a induzir o crescimento através de medidas microeconômicas que melhorem o ambiente de negócios e diminuam impostos. Sem uma política industrial claramente definida e em meio a um movimento de contínua valorização da moeda doméstica, reduziu-se (temporariamente) o imposto sobre produtos industrializados (IPI) para veículos, eletrodomésticos da linha branca, materiais de construção e bens de capital. Ao mesmo tempo, para estimular a ex-

pansão do crédito pessoal, reduziu-se a alíquota do imposto sobre operações financeiras (IOF) para o crédito concedido a pessoas físicas. A redução dos tributos indiretos mexeu com os preços, situação que, aliada à expansão sem precedentes do crédito, sustentou a demanda agregada pelo lado da elevação do consumo final das famílias e auxiliou na produção do surpreendente crescimento alcançado pelo PIB em 2010.

Mas a crise não estava superada, nem interna, nem externamente. Internamente, porque, apesar do resultado exuberante de 2010, a taxa de crescimento ficou em 3,5% na média do biênio 2009–2010, bem abaixo da média de 5,2% dos dez trimestres anteriores. Além disso, a estratégia de fazer crescer o consumo pela via da expansão do crédito tem, regra geral, fôlego curto, não sendo capaz de produzir um crescimento sustentado da demanda agregada e, portanto, do produto e da renda. Como se sabe, a variável autônoma e dinâmica, por definição, é o investimento. Este, como vimos no gráfico 3, iniciou no primeiro trimestre de 2010 uma trajetória de queda em sua taxa de crescimento, que resultaria em encolhimento (crescimento negativo) no segundo trimestre de 2012.

No plano externo, os recorrentes pacotes de ajuda proporcionados pelos governos dos países centrais não foram suficientes para apagar as marcas da maior crise do capitalismo desde a década de 1930 e resgatar a confiança. Em meio a uma economia cada vez mais financeirizada, onde a riqueza financeira cresce, há pelo me-

GRÁFICO 6 | Necessidade de financiamento do setor público (% do PIB) | 2011 - 2015



FORNTE DOS DADOS PRIMÁRIOS: IPEADATA. ELABORAÇÃO PRÓPRIA

nos 35 anos, com uma velocidade quase quatro vezes maior que a do PIB mundial, a formação de bolhas de ativos com as consequentes crises financeiras é uma situação recorrente, junto com o baixo crescimento. Os sete anos que decorreram entre 2002 e 2008 constituíram um verdadeiro parêntese de crescimento mais elevado e relativa estabilidade, até que a crise eclodiu, com a força que conhecemos, no final de 2008.

Voltando ao seu, digamos assim, “leito normal”, mas num nível ainda mais rebaixado, a economia mundial provocou, em conjunto com seus problemas internos, uma sensível mudança na política econômica da China, que optou por desa-

celerar seu crescimento, em particular por reduzir a taxa de crescimento de sua formação bruta de capital fixo, e focar no consumo.

Atuando conjuntamente, esses movimentos tiveram consequências funestas para a economia brasileira, entre as quais se destaca a substantiva redução dos preços das *commodities*, que a decisão chinesa acabou por provocar. Sem poder esperar nada de positivo da demanda externa, com o consumo alcançando seus limites e os gastos governamentais premidos pela permanente necessidade de produzir superávits primários, o primeiro governo Dilma começou, como vimos, buscando resgatar o nível de investimentos da economia pa-

ra mantê-la em trajetória de crescimento. Para isso, lançou mão da “nova matriz macroeconômica”, cujos elementos mais importantes, como vimos, foram a redução dos juros e a desoneração de encargos trabalhistas.¹⁴

O insucesso da política, dada a inércia do investimento privado e o enfraquecimento dos investimentos públicos, aliado à elevação do IPCA, que ameaçava trazer a inflação do centro da meta para seu teto, fez o governo Dilma rever um dos pilares da “nova matriz”: a taxa básica de juros (Selic) voltou a subir a partir de julho de 2013, e desde então cresceu ininterruptamente até alcançar, em julho de 2015, os estratosféricos

14,25% anuais, praticamente dobrando em dois anos.

Os juros elevados, combinados com a manutenção dos gastos com subsídios e desonerações e, aliados esses dois elementos, à tibieza do produto, que enfraquecia a receita de tributos, desestruturou as contas públicas. O ano de 2014 fechou com um resultado primário negativo pela primeira vez desde 2002 (muito pequeno, inclusive em termos internacionais, apenas 0,6% do PIB, mas ainda assim negativo, como mostra o gráfico 6).¹⁵

O terror midiático gerado por esse resultado, combinado com um resultado eleitoral positivo, mas muito fraco, e com o agravamento das denúncias de corrupção na esteira das operações da Polícia Federal, levaram a presidente Dilma a iniciar seu segundo mandato fazendo uma política de austeridade, de recorte completamente ortodoxo, que busca equilibrar as contas públicas meramente cortando gastos. O resultado tem sido o agravamento do problema, pois a receita cai a uma velocidade muito maior do que qualquer esforço que se faça para reduzir as despesas correntes.

O objetivo deste artigo não é discutir a política de ajuste do segundo mandato da presidente Dilma, mas sim refletir sobre o papel dos investimentos públicos na economia brasileira, olhando um pouco para sua história. Resta, pois, comentar o papel desses investimentos nesta última etapa, que culminou com o completo abandono da “nova matriz”.

A primeira observação a fazer é que, se o governo federal, em vez de comprimir seus investimentos,

tivesse mantido a taxa média de crescimento que esses gastos apresentaram ao longo do período 2003–2010, seu gasto adicional não seria muito diferente daquele que teve de suportar para bancar as desonerações de folha de pagamento (a preços de 2014, alguma coisa em torno de R\$ 70 bilhões no período 2011–2014).¹⁶ O resultado desse gasto, porém seria muito mais efetivo para ativar a economia, pois seria um aumento direto da demanda agregada e não um conjunto de suposições sobre o que poderia levar os empresários a investir.

Além disso, os investimentos públicos, mesmo não muito expressivos, funcionam como sinalizadores para o restante da economia e para as decisões de investimento. Abrir espaço para o investimento privado sem sinalizar positivamente para as expectativas futuras eleva a renda dos empresários, que lucram e não investem, mas não puxa o crescimento da economia, nem aumenta sua possibilidade de gerar emprego e renda, nem incrementa sua produtividade ou sua capacidade produtiva futura. Isso é ainda mais verdadeiro em um país periférico como o Brasil, cuja história de desenvolvimento, como vimos aqui brevemente, é colada no desempenho do Estado. Isso nos permite fazer um último comentário sobre a questão do caráter desenvolvimentista ou não da política econômica do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff.

A meu ver, Fonseca (2014) oferece a melhor definição que temos sobre o termo desenvolvimentismo. Ela resultou de uma pesquisa historiográfica sobre o surgimen-

to do conceito na América Latina em meados do século passado, bem como de uma pesquisa histórica sobre mais de uma dezena de experiências concretas com tal política no continente. De acordo com essa definição, uma dada política, para poder ser chamada de desenvolvimentista, precisa contemplar um forte processo de intervenção estatal destinado ao fortalecimento da indústria e ancorado num projeto nacional.

Não é difícil perceber que o conjunto de medidas da “nova matriz” está bem longe de uma política desenvolvimentista.¹⁷ É verdade que existiu uma preocupação com a indústria, mas ela decorre da preocupação com a desaceleração do crescimento, mais do que com o fortalecimento do setor por sua capacidade de elevar a produtividade da economia e colocar o país numa posição mais vantajosa na divisão internacional do trabalho. Ainda que a “nova matriz” tenha contemplado, por exemplo, medidas de proteção ao produto nacional, essa política não estava assentada num verdadeiro projeto nacional, que, de resto, também não existia e não existiu nos governos de Lula.

Além disso, em tempos de setor produtivo estatal diminuto e com forte participação do capital privado, a intervenção governamental mais forte da “nova matriz” se deu por meio da reforma do setor elétrico, que foi bastante ruidosa e acabou por reforçar a imagem de um governo intervencionista, o que seguramente colaborou com a falta de disposição de investir do empresariado no primeiro mandato de Dilma.

Na ausência desses componentes (projeto nacional e política industrial claramente definida), todos os benefícios fornecidos ao setor empresarial na esperança de que a taxa de investimento da economia cresça podem se esfumçar. Por trás dessa dificuldade de construir uma política mais efetiva de garantia do crescimento econômico do país e de sua evolução tecnológica está uma institucionalidade em tudo favorável à riqueza financeira e que toma o crescimento da riqueza e do produto reais como um subproduto, que pode existir ou não, de uma política econômica que está primeiramente destinada a beneficiar o rentismo e a acumulação financeira. Essa institucionalidade foi construída no Brasil na década de 1990 e nenhum dos três governos do Partido dos Trabalhadores no nível federal foi capaz de afrontá-la. A tentativa de Dilma de reduzir os juros, fortalecer os bancos públicos e usar essas instituições para reduzir os absurdos *spreads* bancários durou pouco, como vimos.

Por isso, a saga dos investimentos públicos no Brasil terminou melancolicamente. Os investimentos da segunda rodada do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2), lançado por Lula, foram a vítima mais fácil da política de austeridade adotada no início de 2015. Em maio, Joaquim Levy, então ministro da Fazenda, anunciou um corte de cerca de 40% no orçamento previsto para o programa nesse ano¹⁸ (algo em torno de R\$ 26 bilhões).¹⁹ A diferença com a “marcha forçada” dos investimentos do II PND, em plena crise dupla (do segundo cho-

que do petróleo e dos juros), no início da década de 1980, é gritante o suficiente para indicar o ocaso dos investimentos públicos no Brasil e a frustração da tentativa de resgatá-los. ■

Notas

1. Em 4 de julho de 2012 o ministro Guido Mantega admitiu, pela primeira vez, que o governo praticava uma “nova matriz macroeconômica”, com o objetivo de reduzir os juros e praticar uma “política cambial mais ativa”, que impedisse a continuidade da apreciação da moeda nacional. <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mantega-indica-novo-modelo-economico-imp-,896017>, acessado em 12 de novembro de 2015.
2. Independentemente de trabalhar com capital próprio ou de terceiros, o juro sobre o capital é percebido como custo pelos empresários. Se o capital é de terceiros, porque ele se constitui de fato como custo; se é próprio, porque constitui o custo de oportunidade de aplicação do capital.
3. Retornaremos ao tema ao final do artigo.
4. Essa política envolveu a elevação do IOF sobre investimentos estrangeiros em carteira e as captações externas de recursos, inclusive os empréstimos intercompanhia. Além disso, foi imposto um recolhimento compulsório sobre as posições vendidas dos bancos no mercado de câmbio à vista, bem como IOF de 1% nas posições líquidas vendidas em derivativos de câmbio acima de US\$ 10 milhões.
5. Nessa variável, por precisarmos de uma série mais longa, optamos por usar a série das contas nacionais com a metodologia antiga, que tem como base o ano de 2000. As diferenças na taxa de investimento entre as duas séries (base 2000 e base 2010) não são significativas.
6. Segundo algumas interpretações, este último fator teria sido decisivo para o péssimo resultado da política. O mais claro a esse respeito é Rugitiski (2015), que chega a falar, usando um argumento kaleckiano, em “greve de investimentos”. Singer (2015) coloca a indisposição do empresariado para com o governo de Dilma como possibilidade. Boito (2013) parte de análise que advoga a formação de uma frente neodesenvolvimentista ao longo dos governos Lula, a qual teria sido continuada pelo primeiro governo Dilma. Em palestra oral (em 2015) afirmou que essa frente teria se rompido mais ou menos no final da primeira metade do primeiro mandato da presidente.
7. Para a estimativa, consideramos os benefícios tributários (Imposto sobre a Renda e Cofins) e as renúncias previdenciárias (desoneração de folha) a partir dos dados a preços constantes de 2013 apresentados por Diniz e Afonso (2014) para o período 2008–2014. Supusemos que, na ausência da “nova matriz”, esses gastos continuariam a crescer à taxa média apresentada no período 2008–2011. Calculamos então a diferença desse valor em relação aos gastos efetuados no período 2012–2014 e atualizamos o resultado para preços de 2014, usando o IPCA. Mais da metade da diferença explica-se pela desoneração da folha.
8. Séries longas construídas por trabalho editado pelo Ipea, coordenado por Campos, Amorim e Garcia.
9. Essa relação volta a subir uma última vez ao final da década de 1980. Depois disso, retoma a trajetória de queda.

10. O famoso livro de Antonio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza (1985) sobre o tema tem justamente o título de *A economia brasileira em marcha forçada*.
11. Entre 1991 e 2000, o governo federal obteve cerca de US\$ 100 bilhões com as privatizações de empresas do setor produtivo estatal. Os setores onde elas se concentraram foram, nessa ordem: telecomunicações, energia elétrica, petróleo e gás, mineração e siderurgia. Só para se ter uma ideia dos montantes de investimentos públicos perdidos com as privatizações, consideradas apenas a Companhia Vale do Rio Doce e as empresas do sistema Telebrás, o investimento médio anual ao longo do período 1981-1992 foi de cerca de 0,9% do PIB (estimativas de Reis, 2007).
12. O foco é o da discussão das decisões envolvendo o governo federal. Por isso, nos referimos aqui apenas aos gastos dessa esfera de governo, enquanto anteriormente nos referimos à totalidade dos investimentos públicos: União, estados, municípios e empresas estatais. De qualquer forma, no período de 1950 a 1980, mesmo considerado só o governo central, o montante dos investimentos em percentagem do PIB era cerca de três a quatro vezes maior. Além disso, no que diz respeito às empresas estatais, a conta não pode ser feita da mesma forma, pois, agora, mesmo aquelas que não foram integralmente privatizadas contam com parcela substantiva de recursos privados em sua composição. De qualquer forma, cabe registrar que também as empresas estatais apresentaram elevação substantiva de seus investimentos no imediato pós-crise (com destaque para o setor de petróleo e gás), tendência que se reverteu em 2014.
13. Os dados sobre riqueza financeira mundial são produzidos de forma não sistemática pela consultoria internacional McKinsey. Os dados sobre PIB mundial estão disponíveis nos sítios das agências multilaterais, em especial o FMI. A esse respeito ver: Paulani, 2010.
14. As outras medidas que compuseram o pacote de benefícios ao setor privado foram: o uso intensivo do BNDES para oferecer crédito subsidiado para investimento; medidas para estabelecer algum controle sobre o fluxo internacional de capitais (ver nota 4); e algumas medidas de proteção ao produto nacional, com foco nos setores automotivo, de construção naval e de máquinas e equipamentos.
15. 2001 é o ano em que se inicia a série dessas informações, tal como é hoje calculada. O ano de 2002 é o primeiro para o qual há informações cheias (incluindo todo o ano).
16. Estimativas próprias a partir dos dados de Afonso e Fajardo (2015).
17. Não é o caso de entrarmos aqui na discussão do tipo de neodesenvolvimentismo que estaria em jogo. Os leitores interessados podem consultar Bastos (2012).
18. <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/05/1632501-governo-confirma-corte-orcamentario-de-r-699-bilhoes-pac-sofre-bloqueio-de-r-257-bilhoes.shtml>
19. Mas mesmo antes disso, como resultado da própria nova matriz, os recursos do PAC 2 já tinham ficado escassos. Dos R\$ 6,5 bilhões do PAC2 prometidos ao município de São Paulo para chegarem ao longo do período 2013-2016, só haviam chegado, no início de 2015, ou seja, decorrida metade do prazo, cerca de R\$ 400 milhões. Esta escriba era secretária municipal de planejamento, orçamento e gestão da cidade e pôde testemunhar o enxugamento.

Referências bibliográficas

- AFONSO, J. R. e Fajardo, B. (2015). *Evolução da taxa de investimento e a indução pelo setor público*. Nota Técnica. Ibre-FGV.
- BASTOS, P. P. Z. (2012). “A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo”, *Economia e Sociedade*, v. 21, número especial.
- BELLUZZO, L. G. (2015). “As razões estruturais do desajuste macroeconômico”, *Novos Estudos*, nº 102.
- BOITO Jr, A. e Berringer, T. (2013). “Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma”, *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, nº 47.
- CAMPOS, A. G., Amorim, R. L. C. e Garcia, R. C. (2007). *Estado, crescimento e desenvolvimento: a eficiência do setor público no Brasil*. Livro da série “O Estado de uma Nação”. Ipea.
- CASTRO, A. B. e Souza, F. E. P. (1985). *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DINIZ, E. e Afonso, J. R. (2014). “Benefícios fiscais concedidos (e mensurados) pelo governo federal”. Texto de Discussão, Ibre-FGV.
- PAULANI, L. M. (2010). “Brazil in the Crisis of the Finance-Led Regime of Accumulation”, *Review of Radical Political Economics*, v. 42, no 3.
- REIS, C. F. B. (2008). “Os efeitos do investimento público sobre o desenvolvimento econômico: análise aplicada para a economia brasileira entre 1950 e 2006.” Monografia premiada no certame XIII Prêmio Tesouro Nacional em Finanças Públicas (segundo lugar), Tesouro Nacional.
- RUGITSKY, F. (2015). “Do ensaio desenvolvimentista à austeridade: uma leitura kaleckiana”. Sítio eletrônico *Carta Maior*, 8 de maio, disponível em <http://cartamaior.com.br/?%2FEditoria%2FEconomia%2FDo-Ensaio-Desenvolvimentista-a-austeridade-uma-leitura-Kaleckiana%2F7%2F33448>.
- SINGER, A. (2015). “Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff”, *Novos Estudos*, no 102.

Educação e projeto nacional



César Benjamin
Editor da Contraponto Editora

A large, close-up photograph of a hand holding a wooden pencil. The hand is positioned on the left side of the page, with the thumb and index finger gripping the pencil. The pencil is held diagonally, pointing towards the top right. The lighting is warm, highlighting the texture of the skin and the wood of the pencil. The background is dark and indistinct.

I Os economistas ganharam uma centralidade abusiva no debate contemporâneo, ao mesmo tempo em que sua visão se tornava cada vez mais estreita. Se o território do Brasil fosse outro, nada mudaria nos modelos que usam, pois eles ignoram o espaço. O longo prazo – a verdadeira escala temporal em que as nações se constroem – foi substituído pelo tempo curto das operações financeiras.

E as pessoas, quando muito, tornaram-se meros coadjuvantes, na condição de força de trabalho ou de consumidores. É um pensamento pobre, que esquece as múltiplas dimensões da sociedade e destaca apenas o que afeta os negócios.

Tal contexto contamina também o debate sobre educação. Falamos muito no papel da educação no crescimento econômico, quando deveríamos fazer a abordagem inversa. Pois economia é meio, educação é fim. O aumento da capacidade produtiva só tem sentido se criar condições materiais para as pessoas se libertarem de uma existência estreita, repetitiva e cansada, de modo a poder se dedicar, cada vez mais, a obter conhecimentos,

prazer estético e transcendência, atividades humanas por excelência, que em grande medida dependem de aprendizado.

Um povo que alcança um alto padrão educacional e cultural também é mais capaz de edificar uma economia moderna e produtiva, é claro, pelo simples fato de que esse tipo de economia é uma das expressões de certo grau de civilização. Mas isso não é o mais importante. Quando a demanda por educação ganhou força no mundo moderno, essa correlação ainda não era sequer cogitada.

2

A proposta de dar educação formal a toda a população é uma extravagância das sociedades contemporâneas, quando comparadas às que existiram na pré-modernidade. Nenhuma sociedade anterior havia disseminado essa prática, nem mesmo a Grécia clássica, cuja herança cultural nos marcou tão profundamente. A educação formal sempre foi restrita a pequenas elites ou a grupos fechados, especialmente os religiosos.

Na Europa, centro do moderno sistema-mundo, essa mudança envolveu diversos acontecimentos e processos. Podemos vê-la despontar já na Reforma Protestante, com a ideia de que todo cristão deve ser alfabetizado para poder ler a Bíblia. Ela amadurece intelectualmente no século XVIII, durante o Iluminismo, quando se fortalece a ideia de refundar a sociedade

de sob o predomínio da razão, em vez da tradição. Rousseau, fazendo a crítica a Hobbes, destaca o papel fundamental da educação.

Hobbes havia proposto um modelo histórico estilizado para explicar como e por que a humanidade deixara para trás o estado de natureza, marcado pela

luta de todos contra todos em busca do próprio prazer, e ingressara no estado civil, no qual a vida social é regulada por instituições estatais. Para ele, a própria dinâmica do estado de natureza conduz a esse salto, pois a luta sem fim acaba por se tornar desvantajosa para todos, e a paz se



impõe como necessidade primeira. Por isso os indivíduos – que, em Hobbes, se movem a partir dos sentimentos do desejo e do medo – são levados a renunciar à liberdade e a reconhecer um poder disciplinador, o Leviatã, que se impõe pela força, a qual institui o direito.

Rousseau critica essa formulação. Para ele, ceder à força é um ato de necessidade e prudência, de modo que o “direito do mais forte”, de Hobbes, lhe parece uma expressão sem sentido: a força cria situações de fato, mas não estabelece o direito. Como o retorno ao estado de natureza é impensável, impõe-se a necessidade de buscar outro fundamento para a vida em sociedade, de modo a torná-la compatível com a liberdade. Problema difícil, talvez insolúvel, que continua atual.

Para resolvê-lo, Rousseau propôs que liberdade é obediência espontânea às leis que expressam a vontade geral, “a razão em sua dimensão prática”. Kant retomou esse caminho ao tratar do imperativo categórico: a condição para uma sociedade livre é que os homens, agindo livremente, aceitem limitar a própria liberdade.

Isso exigia formar homens dotados de sentimentos muito mais amplos e mais complexos que o desejo e o medo primitivos, de Hobbes. Daí a importância da educação, considerada desde então como condição para que possa existir uma convivência, ao mesmo tempo, regulada e livre.

Assim concebido, o espaço da liberdade humana não é aquele em que cada um faz o que quer, ou faz o que é capaz de fazer, em desabalada competição com os demais. É aquele em que o potencial criador

das pessoas se exerce de maneiras culturalmente delimitadas, socialmente legítimas, em que o certo e o errado, o bem e o mal estão definidos com suficiente clareza. Esse espaço não é rígido e imutável, é certo, mas precisa existir sempre. Fora dele, o que se tem é a anomia, que, cedo ou tarde, conduz à supressão da liberdade, como Hobbes havia descrito.

3

As condições políticas para realizar a revolução educacional na Europa demoraram a chegar. Surgiram, paradoxalmente, a partir de uma mudança no modo de fazer a guerra. Até o fim do século XVIII, as guerras europeias eram travadas por exércitos profissionais, formados por mercenários a serviço de imperadores, príncipes, duques e barões. Logo depois da Revolução Francesa, a nobreza europeia lançou suas tropas mercenárias contra a jovem República. Elas chegaram vitoriosas às portas de Paris, levando os revolucionários a convocar um alistamento geral – “*levée en masse*” – para formar um exército de cidadãos. Quinhentos mil franceses foram alistados. Não eram soldados profissionais, mas inverteram o curso da guerra.

Napoleão Bonaparte herdou essa experiência. Formou grandes exércitos de massas e com eles alterou profundamente a geopolítica continental. Terminadas as guerras napoleônicas, as nações europeias perceberam que não podiam mais se defender e sobreviver se não contassem com infantarias extensas. A época da guerra mercenária chegara ao fim. Agora, o desafio era

formar exércitos de cidadãos, muito maiores. Ele continha uma premissa: formar cidadãos.

Para isso, a Europa generalizou dois grandes processos no século XIX. O primeiro foi a supressão dos direitos feudais remanescentes, o que incluiu, em muitas regiões, reformas agrárias. O segundo foi a criação dos sistemas de educação de massas. Pois a consolidação das nações modernas pressupunha a existência de grandes contingentes humanos dotados de um novo tipo de identidade, a identidade nacional. Para afirmá-la, os Estados nascentes ou em via de consolidação criaram instituições voltadas a unificar as línguas, descobrir e disseminar uma literatura, elaborar e contar a história de um passado comum, difundir a ideia de direitos e deveres, e assim por diante.

Isso não se fez sem debate. Na época, muita gente defendia que educação para todos era uma miragem, um sonho inconsequente, pois educação formal é um processo prolongado, difícil e caro. Não fazia sentido imaginar que todos coubessem nele. Depois, quando a nova ideia se afirmou, outras vozes se levantaram para defender a criação de sistemas diferenciados, lembrando que a grande maioria das pessoas estava destinada, desde cedo, ao trabalho manual nas minas, nas fábricas e na agricultura. Só uma pequena minoria participaria do mundo da administração, da direção, do planejamento. Os sistemas educacionais deveriam incorporar essa desigualdade *de facto*, oferecendo a todos uma educação compacta, rápida, básica, elementar, e a alguns, uma educação completa, voltada a um domínio mais amplo da cultura e da técnica.

Numa Europa convulsionada por lutas sociais incessantes, prevaleceu a ideia mais ousada e mais progressista: oferecer educação para todos em instituições estatais planejadas para disseminar uma base cultural comum, tendo em vista constituir e consolidar “comunidades imaginadas” – as nações – bem maiores e mais complexas que as comunidades tradicionais.

Em vários casos, de muitos povos era preciso fazer um só. Mazzini viu bem o problema. Logo depois da unificação política da península italiana, em 1870, escreveu: “Fizemos a Itália. Agora, precisamos fazer os italianos.”

Nascem nesses contextos os sistemas públicos de educação de massas, instituições dos Estados nacionais.

4

O Brasil não acompanhou nenhum desses processos, nem mesmo remotamente. Nossa agenda do século XIX foi outra: na primeira metade, o jovem Estado brasileiro cuidou, antes de tudo, de preservar a unidade territorial contra as fortes tendências à fragmentação do país; na segunda, tateamos para realizar uma abolição “lenta, gradual e segura” da escravidão, de modo a não desarticular a economia primário-exportadora baseada na grande propriedade.

Na época em que a Europa universalizava a escola pública, o Brasil marcava passo. Nossa tradição já não era boa: em contraste com as colônias da América espanhola, a América portuguesa nunca teve uma universidade para formar os próprios quadros. As universidades do México e de Lima foram fundadas ain-

da no século XVI, e as demais capitais seguiram-se a elas. Todos os vice-reinados da Espanha tinham uma estrutura de governo e uma universidade, em torno das quais gravitava uma elite local.

A elite brasileira era levada a estudar em Coimbra e permanecia muito tempo na Metrópole, onde se integrava ao aparato do Estado português. Retornava ao Brasil nessa condição, como mostra a trajetória de José Bonifácio. Na época colonial, o único grupo que disseminou alguma educação formal foram os jesuítas, expulsos em 1750. Depois disso, a questão da educação praticamente desapareceu do horizonte brasileiro por muito tempo, mesmo depois da Independência. Não fazia sentido pensar em educação de massas em uma sociedade que continuava, tardiamente, escravista.

Praticamente nenhum avanço houve durante o longo reinado de Pedro II, não obstante sua imagem de aristocrata bom, amante da cultura e das artes. O imperador fundou uma escola para cegos, outra para surdos-mudos, por caridade. Algumas escolas foram abertas com doações pessoais. Mas sistema público de educação, como política de Estado, isso não existiu.

5

A agenda brasileira do século XIX destoou enormemente da agenda dos países que ocupavam o centro do sistema-mundo ou dos dois – Estados Unidos e Japão – que conseguiram penetrar nele. Nos países centrais, de diferentes maneiras, com diferentes ritmos, predominaram as revoluções educacionais, as reformas agrárias e a

industrialização. No Brasil, no mesmo período, cuidamos da unidade territorial e do problemático prolongamento da escravidão. Não vivemos a fase da educação de massas como formadora da nação.

A situação não mudou nas primeiras décadas do século XX, pois a proclamação da República, em 1889, não alterou as condições estruturais do país. Permanecemos primário-exportadores, e a transição conservadora do escravismo manteve a brutal segregação social. Continuamos sem políticas de Estado para a educação, ainda considerada uma questão particular ou, no máximo, afeita a poderes locais.

As novidades que surgiram na década de 1920 não vieram do Estado, mas da própria sociedade. Movimentos sociais, culturais, políticos e político-militares colocaram na agenda brasileira dois temas até então negligenciados: identidade e desenvolvimento. O povo brasileiro começou a emergir como produtor de cultura, e nossa “vocação agrícola” passou a ser contestada pelos defensores, civis e militares, da indústria. O Brasil se reconhecia, cada vez mais, como um país atrasado, desafiado a apressar o ritmo da própria história.

A Revolução de 1930 foi herdeira desses movimentos e se tornou o marco inaugural de uma re-fundação do Estado brasileiro. Isso se traduziu, entre outras coisas, na criação do Ministério da Educação e na formulação das nossas primeiras políticas educacionais. Com muito atraso, o Brasil começou a formar professores, sistemática e planejadamente, e a implantar uma rede pública de ensino que, com o tempo, iria se universalizar. Sonha-

mos com uma educação unitária e para todos, seguindo a melhor tradição europeia.

A construção desse sistema, como não poderia deixar de ser, experimentou tensões. Uma delas foi a oposição entre a ideia de uma educação clássica, humanista, generalista, e a de uma educação prática, diretamente voltada à inserção das pessoas no mundo do trabalho. A concepção clássica predominou, mas, ao longo do ciclo desenvolvimentista, também ganhou força a associação direta entre esforço educacional e desenvolvimento econômico, inclusive como forma de legitimar o primeiro. Nas décadas de 1940 e 1950, isso coincidiu com a difusão mundial da ideia de que os processos de desenvolvimento dependem do que se convencionou chamar de “capital humano”. Fundaram-se escolas técnicas, cresceu o chamado “Sistema S”, com Senacs e Senais, seguindo a concepção de que a educação deveria, antes de tudo, formar a mão de obra necessária ao desenvolvimento, especialmente à indústria.

A vontade era tanta que todos os tipos de escolas se multiplicaram. Por trás delas, e de outras instituições igualmente jovens, havia um Estado nacional em construção. Ele criava e reproduzia as condições gerais em que as instituições parciais – da cidadania, do desenvolvimento, do planejamento, da vigilância e da punição – se apoiavam.

Por sua abrangência, sua capilaridade e seu papel, a rede de escolas públicas, aqui e em outros países, foi a mais importante criação desse Estado. Pela primeira vez, milhões de crianças e jovens passaram a compartilhar, todos os dias, os mesmos es-

paços estatais obrigatórios. Educá-los era, antes de tudo, forjar neles uma consciência nacional e transmitir saberes consolidados. A narrativa de um passado comum, que conferia sentido ao presente, e o domínio da língua e da escrita eram as etapas iniciais desse processo de formação.

6

O ciclo desenvolvimentista, como se sabe, terminou na década de 1980. Graças ao seu impulso, na década seguinte o Brasil conseguiu universalizar, ou quase, o acesso às escolas de primeiro grau. Além disso, expandimos significativamente as redes de segundo e de terceiro graus, de modo que, na virada do século, entrar na escola deixou de ser a grande barreira. Importante vitória.

Mesmo assim, todos reconhecem que a educação brasileira permanece um problema não resolvido. As evidências disso se multiplicam nos indicadores de qualidade. Um teste recentemente aplicado em uma amostra muito significativa – 338 mil alunos do segundo ao quinto ano em 350 municípios espalhados por 21 estados – mostrou que 70% das crianças e jovens das escolas públicas permanecem analfabetos, independentemente da série em que estão. Mais da metade dos alunos do quinto ano foram classificados assim. As avaliações internacionais que aferem o domínio dos fundamentos da matemática nos colocam, invariavelmente, nos últimos lugares, ao lado de países muito mais pobres. Professores lamentam a quantidade de analfabetos funcionais em universidades.

Temos escolas para todos, ou quase todos, mas não conseguimos

Os gregos da idade clássica enxergaram uma verdade que convém jamais esquecer: seres vocacionados para a liberdade são livres para se destruir. O mundo só se torna seguro, para esses seres, se eles se abrigarem no domínio do ethos.

disseminar educação. O debate sobre isso limita-se às reivindicações de mais recursos e mais “vontade política” para reverter esse quadro. É uma abordagem pobre. A crise da escola reflete questões bem mais profundas.

Vimos que a educação de massas se afirmou no século XIX, quando foi associada à consolidação das nações, mas o Brasil não viveu essa experiência. Depois, ela se legitimou ao ser considerada parte essencial de projetos nacionais de desenvolvimento. Pegamos carona nessa concepção, mas ela caducou, pois nas últimas décadas o Brasil se acostumou a viver sem projeto.

Como parte dessa deriva, abandonamos, na prática, o sonho de uma educação unitária, voltada para formar cidadãos, pois recriamos as escolas de pobres (públicas) e as escolas de ricos (privadas), ou seja, aquela educação compacta para muitos e extensa para poucos, que a Europa recusou no século XIX. As classes média e alta voltaram a considerar a educação um assunto privado, cuja função é garantir, aos seus filhos, *status* e acesso a uma renda diferencial. As

boas escolas passaram a ser vistas como empresas especializadas em prestar um serviço, a capacitação para um mercado de trabalho excludente e competitivo. Hoje, elas separam e discriminam, em vez de promover o encontro. É uma enorme mutação ideológica no conceito de educação.

A escola pública ficou órfã, pois o Estado que a concebeu e a sustentava, material e ideologicamente, já não articula as práticas sociais dominantes. Em seu lugar entrou o mercado, com seu apelo concorrencial, sua volatilidade, sua velocidade. Nesse contexto, a maioria dos jovens não é levada a desenvolver uma subjetividade cidadã, não reconhece conhecimentos consolidados, não vive a expectativa de um futuro em construção. O tempo é agora. No lugar de leis gerais, típicas da cidadania, valem as regras que o próprio grupo estabelece em cada momento. Se tudo é cambiante, nada é relevante. E numa sociedade em que todos têm alguma informação sobre qualquer assunto, o que importa é opinar, não conhecer.

Tudo isso questiona o estatuto da escola. Sem poder cumprir suas antigas funções de disciplinamento e preparação para a cidadania, e sem condições para se integrar à desenfreada dinâmica mercantil, a escola pública, sem papel claramente definido, entrou em um regime de funcionamento cego, próximo à anomia. O desafio tradicional dos professores era descobrir como ir além de uma simples aula, tendo em vista superar a rotina instituída; hoje, o mais das vezes, o desafio é conseguir dar uma aula. Há um choque de subjetividades nas escolas,

até aqui insolúvel. Os professores ainda são formados para servir à subjetividade cidadã, enquanto os alunos, cada vez mais, são portadores de uma subjetividade midiática, imagética, errática, que não facilita a permanência produtiva em uma sala de aula. Não se trata de uma anomalia específica ou de despreparo individual de um ou outro estudante. É de condições sociais que estamos falando.

7

É hora de repensar fundamentos.

Para que, afinal, precisamos de escola pública? Para educar as pessoas. Mas o que isso significa?

O ser humano não apenas age, como os demais animais, mas interpreta sua ação. Todas as ações humanas são ações interpretadas, e todas resultam de alguma interpretação prévia. Educar é atuar sobre os sistemas de interpretação construídos pela imaginação de cada um, o que nos remete ao universo simbólico, constitutivo da nossa existência tanto quanto o nosso corpo físico.

No homem, ser e dever-ser são aspectos indissolúveis. Este é o fundamento ontológico da ética. *Ethos*, em grego, designa a morada do homem. Se a palavra tomou um significado mais amplo, é porque os gregos da idade clássica enxergaram uma verdade que convém jamais esquecer: seres vocacionados para a liberdade são livres para se destruir. O espaço do mundo só se torna seguro e habitável, para esses seres, se eles se abrigarem na sua morada, o domínio do *ethos*.

Ao contrário do que imagina o senso comum, isso é cada vez mais importante. Graças à racio-

nalidade técnica e instrumental, tão a gosto dos economistas, os perigos externos – as intempéries, os predadores, a falta de alimentos – praticamente não nos ameaçam mais. Mas essa racionalidade é insuficiente – e pode ser contraproducente – para enfrentar os nossos maiores desafios atuais. Pois hoje a nossa existência só está ameaçada por nós mesmos, pela nossa incapacidade de construir, em paz, uma vida em comum.

Uma sociedade que perde a capacidade de se comunicar dialogicamente – estabelecendo valores e fins compartilhados, diferenciando o bem e o mal, fixando comportamentos legítimos – acaba por se destruir. Perde o direito à liberdade, pois recria as multidões hobbesianas, movidas apenas pelo desejo e o medo. Isso chama o Leviatã.

Permanece insubstituível o papel da educação e dos educadores, pois os sistemas educacionais estão entre os últimos espaços que ainda podem fazer prevalecer a racionalidade comunicativa, cultivando a linguagem centrada na razão e na palavra, a linguagem humana por excelência. Nesses espaços, cada vez mais raros, as interações humanas podem existir sem que estejam dominadas pela unidirecionalidade e a velocidade, típicas da comunicação de massas.

Formar cidadãos, não consumidores passivos e frustrados, continua a ser o insubstituível papel da rede pública de educação. Mas ela não conseguirá renascer sozinha, pelos próprios esforços, independentemente de quanto dinheiro se gaste. Filha de um projeto nacional, ela depende dele para recuperar sua razão de ser. A falta de projeto é mais angustiante que a de dinheiro. ■

“A Fundação João Mangabeira do Partido Socialista Brasileiro completa 25 anos atuando em ações de formação política, formulação de políticas públicas e de construção da memória socialista.

Ao consolidar a história do PSB, a Fundação fortalece sua identidade, ao mesmo tempo em que garante coerência, contemporaneidade e protagonismo na participação política do Partido.”

Renato Casagrande
Presidente da FJM



WWW.FJMANGABEIRA.ORG.BR/FJM25ANOS

ACESSE A LINHA DO
TEMPO FJM 25 ANOS
PELO LINK OU QR CODE



MIGUEL ARRAES 100 ANOS

WWW.FJMANGABEIRA.ORG.BR/MIGUELARRAES100ANOS

ACESSE A LINHA
DO TEMPO MIGUEL
ARRAES 100 ANOS
PELO LINK OU
QR CODE



A Fundação João Mangabeira e o Partido Socialista Brasileiro em parceria com o Instituto Miguel Arraes apresentam o centenário de vida Miguel Arraes, ícone da luta em prol do socialismo democrático no Brasil e no mundo. A programação prevê diversas atividades e comemorações que objetivam o intercâmbio de informações e o debate do legado político do companheiro Arraes. Serão lançados livros, exposições, seminários temáticos e uma programação especial nos eventos nacionais do PSB no ano de 2016.

Arraes era cearense de nascimento, mas construiu sua carreira política em Pernambuco e se tornou um dos maiores expoentes da esquerda brasileira. Foi deputado estadual, federal e governador de Pernambuco por três vezes. Por conta de seu direcionamento e participação política, foi deposto pelo golpe militar em 1964, sendo preso e depois exilado por 14 anos na Argélia. No exterior, participou ativamente do processo de independência de outros países de língua portuguesa. Conhecido como “Pai Arraia” pelos integrantes dos movimentos populares, tinha uma relação muito próxima com a população, em particular a do interior e da periferia metropolitana.

